

## Публічне управління у сфері публічно-приватного партнерства в Україні

*Ковбас Ігор Васильович*<sup>1</sup>

Опубліковано	Секція	УДК
30.06.2025	Право	35.071.6:334.7(477)

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17184196>

**Анотація.** У статті досліджено особливості публічного управління у сфері публічно-приватного партнерства в Україні як важливого інструмента реалізації людиноцентричних засад, закріплених Конституцією. Обґрунтовано, що публічне управління виступає складним соціально-політичним і правовим явищем, спрямованим на організацію, регуляцію та контроль соціальних процесів, забезпечення належної якості послуг і реалізацію функцій держави та місцевого самоврядування. Встановлено, що чинне законодавство не містить узгоджених дефініцій «публічного управління» та «публічного адміністрування», що створює проблеми у правозастосуванні, особливо в умовах воєнного стану. Наголошено на потребі чіткого нормативного розмежування цих понять, зокрема в контексті європейського законодавства. Досліджено сутність публічно-приватного партнерства (ППП) як форми довгострокового співробітництва між органами публічної влади та приватними суб'єктами на основі договору, що передбачає інвестиції приватного партнера, розподіл ризиків та спільне виконання соціально значимих завдань. Здійснено порівняння понять «державно-приватне партнерство» та «публічно-приватне партнерство», що демонструє зміну підходів законодавця та наближення української моделі до європейських стандартів. Висвітлено проблеми практичної реалізації PPP в Україні: недосконалість законодавчої бази, корупційні чинники, невиконання значної кількості договорів, низька зацікавленість бізнесу через фінансові ризики. Окреслено перспективи застосування PPP у процесі відновлення держави після війни, зокрема у сферах інфраструктури, безпеки, освіти та охорони здоров'я. Наголошено, що дієвість PPP можлива лише за наявності політичної волі, належного правового забезпечення, фінансової стійкості та участі громадськості. Зроблено висновок, що розвиток публічного управління у сфері PPP є ключовим чинником відбудови та модернізації України, сприяє економічному зростанню і підвищенню якості публічних послуг.

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, публічно-приватне партнерство, публічне майно, публічний інтерес, об'єкти державної власності, публічна адміністрація, органи місцевого самоврядування, концесія, інфраструктура, публічне адміністрування, публічне управління, громадськість, адміністративна процедура, державне управління, інвестиції.

---

<sup>1</sup> доктор юридичних наук, доцент кафедри публічного права, Чернівецький національний університет імені Ю. Федьковича, <https://orcid.org/0000-0001-7039-1586>

**Public Governance in the Sphere of Public-Private Partnership in Ukraine**

**Abstract.** The article examines the features of public governance in the sphere of public-private partnership (PPP) in Ukraine as an important instrument for implementing the human-centered principles enshrined in the Constitution. It is substantiated that public governance is a complex socio-political and legal phenomenon aimed at organizing, regulating, and controlling social processes, ensuring proper quality of services, and implementing the functions of the state and local self-government. It has been established that the current legislation does not contain harmonized definitions of “public governance” and “public administration,” which creates problems in law enforcement, especially under martial law. Emphasis is placed on the need for clear normative differentiation of these concepts, particularly in the context of European legislation. The essence of PPP is studied as a form of long-term cooperation between public authorities and private entities based on a contract that provides for private partner investments, risk-sharing, and joint implementation of socially significant tasks. A comparison of the concepts “state-private partnership” and “public-private partnership” has been made, demonstrating the legislator’s shift in approaches and the alignment of the Ukrainian model with European standards. The article highlights the problems of PPP implementation in Ukraine: the imperfection of the legislative framework, corruption factors, failure to execute a significant number of contracts, and low business interest due to financial risks. The prospects of applying PPP in the process of post-war recovery of the state are outlined, particularly in the spheres of infrastructure, security, education, and healthcare. It is emphasized that the effectiveness of PPP is possible only with political will, proper legal support, financial stability, and public participation. It is concluded that the development of public governance in the sphere of PPP is a key factor in Ukraine’s reconstruction and modernization, contributes to economic growth, and improves the quality of public services.

**Keywords:** state-private partnership, public-private partnership, public property, public interest, state-owned assets, public administration, local self-government bodies, concession, infrastructure, public administration, public governance, civil society, administrative procedure, state governance, investments.

**Вступ**

Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР визнає людину найвищою соціальною цінністю, що означає ставлення до людиноцентризму як до основного принципу побудови й розвитку держави. Основний Закон також передбачає, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава [1].

Важливим інструментом реалізації зазначених положень виступає публічне управління, що має форму прикладної, організувальної та регуляційної дії органів публічної влади на соціальну та індивідуальну діяльність людей задля досягнення її впорядкованості, збереженості чи трансформування, що має своєю опорою силу публічної влади.

В такому разі публічне управління набуває особливою конституційно-реалізуючої ваги, що потребує його належного рівня. Одним із необхідних у демократичній державі напрямків публічного управління виступає сфера публічно-приватного партнерства, де відбувається взаємодія та співробітництво між публічно-правовими та приватно-правовими учасниками соціальних відносин. За своєю суттю публічно-приватне партнерство сприяє одночасному вирішенню важливих загально-соціальних та індивідуальних завдань учасників такої співпраці. Важливість для суспільства налагодженості публічно-приватного партнерства вимагає якісного рівня публічного

управління в цій царині, що набуває особливої гостроти за умов війни та воєнного стану в Україні.

Чинники, згадані вище, вимагають приділення особливої уваги справі публічного управління у сфері публічно-приватного партнерства в Україні, вивченню сучасних підходів до його розуміння, що переконливо свідчить про актуальність дослідження відповідного питання.

Окремі аспекти сутності та своєрідності публічного управління та публічно-приватного партнерства в Україні досліджували зокрема такі науковці, як: Дідич О.Р., Квітка С.А., Маслов К.С., Носков О.М., Покатаєв П.С., Струкова В.Д. та інші вчені.

Водночас питання публічного управління у сфері публічно-приватного партнерства в Україні вивчено недостатньо та потребує окремого дослідження.

Метою статті є дослідити питання публічного управління у сфері публічно-приватного партнерства в Україні. Задля реалізації вказаної мети завдання статті передбачають: вивчення сутності публічного управління в контексті публічно-приватного партнерства; вивчення сутності публічно-приватного партнерства в Україні; вивчення проблемних питань публічного управління у сфері публічно-приватного партнерства в Україні.

### **Результати**

Публічне управління є складними соціально-політичним та правовим явищем, що є пов'язаним із цариною послуг, що сприяє громадянському суспільству й задовольняє потреби суспільства. Публічне управління знаходить своє вираження зокрема і у площині публічно-приватного партнерства. Для того, щоби дослідити питання публічного управління у сфері публічно-приватного партнерства в Україні слід для початку з'ясувати, у чому полягає сутність такого управління, а також що саме слід розуміти під публічно-приватним партнерством. З цією метою слід вдатись до вивчення положень чинного законодавства, міжнародного права, змісту судової практики, а також поглядів, що їх пропонує наукове середовище.

Чинне законодавство не містить визначення поняття «публічне управління», проте послуговується поняттям «державне управління», а також «управління». Так, відповідно до змісту положень Розділу VII Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22.07.1998 № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» державне управління є різновидом діяльності держави, що своїм змістом має здійснення нею управлінського, інакше кажучи, організуючого впливу на ті царини та галузі соціального життя, що вимагають певного втручання держави через використання повноважень виконавчої влади. Водночас зазначеного, що державне управління здійснюється так само й за межами функціонування виконавчої влади, до прикладу, на рівні державних підприємств, установ та організацій. А тому робиться висновок про те, що поняття «державне управління» за змістом є ширшим, аніж поняття «виконавча влада». При цьому з метою визначення поєднаних змістовно царин чи галузей соціального життя, що вимагають державного управління, використовується термін «сектор державного управління» [2].

Отже, державне управління з погляду законодавця є діяльністю держави, із організуючого впливу на сфери соціального життя, що вимагають її втручання.

У згоді зі змістом положень п. 3 Складових галузевих стандартів вищої освіти, затверджених Наказом Міністерства освіти і науки України від 14.06.2004 № 476, управління є функцією організованих систем, що гарантує збереження їх структури, підтримку режиму діяльності, досягнення їх мети [3].

Тобто, законодавець вважає, що управління як функція організованих систем гарантує збереження їх структури, підтримку режиму діяльності та досягнення їх мети.

Коваль М. та Ковбас І. звертають увагу на те, що управління є певним цілеспрямованим впливом, що являє собою певну послідовність дій [4, с. 40].

Як зазначають Лазор О.Я. та Лазор О.Д., публічне управління є цілеспрямованим, організаційним і регулюючим впливом органів публічної влади на стан й розвій соціальних процесів, свідомість, поведінку й діяльність особи та громадянина задля досягнення мети й реалізації функцій соціуму, що є відображеними в Конституції та інших нормативно-правових актах [5, с. 115].

Інакше кажучи, на думку дослідників публічне управління є впливом органів публічної влади на осіб та соціальні процеси задля мети й функцій соціуму, що є відображеними в нормативно-правових актах.

Як зазначає Вольська О.М., публічне управління в першу чергу є поєднанням державного управління й місцевого самоврядування, що його метою виступає контроль діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування із боку громадян через систему виборчого права. На думку дослідниці публічне управління є системою, що містить механізми державного управління: політичний, правовий, організаційний, економічний й механізми місцевого самоврядування, що включає: кадрову, адміністративну й організаційну складові [6, с. 17].

Слід зазначити, що таку думку вченої підтверджує й позиція судді Верховного Суду, який у п. 44 окремої думки судді Кібенко О.Р. від 18 листопада 2022 року в справі № 914/2656/21 зазначає, що основною функцією органів місцевого самоврядування є публічне управління [7].

Отже, із погляду науковиці публічне управління є поєднанням механізмів державного управління й механізмів місцевого самоврядування.

В такий спосіб, беручи до уваги положення чинного законодавства, зміст судової практики, а також погляди науковців, можна зробити припущення, що публічне управління є впливом органів публічної влади на осіб та суспільство задля досягнення мети й реалізації функцій суспільства. Публічне управління включає державне управління та місцеве самоврядування.

Окремо слід зазначити, що від публічного управління варто відрізнити публічне адміністрування, яке на думку вчених із певних наукових позицій може ототожнюватись зі складником системи державного управління [8, с. 44].

Як зазначає Бінько І., під публічним управлінням можна розуміти процес колективного прийняття й реалізації стратегічних рішень на основі узгодження та координування мети й дій всіх ключових учасників, а під публічним адмініструванням можна розуміти регламентовану законами й іншими правовими актами, діяльність суб'єктів публічного адміністрування, що є спрямованою на: прийняття адміністративних рішень; надання адміністративних послуг; реалізацію внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування [8, с. 41].

Варто додати, що чинне законодавство не містить визначення поняття «публічне адміністрування», що видається суттєвою прогалиною. До того ж така вада посилюється й положеннями п (10) ст. 2 Директиви Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2022/2557 від 14 грудня 2022 року про стійкість критично важливих суб'єктів та скасування Директиви Ради 2008/114/ЄС, згідно із якими «суб'єкт публічного адміністрування» означає суб'єкт, визнаний таким у державі-члені відповідно до національного права, окрім органів судової влади, парламентів чи центральних банків, що відповідає вказаним у п. (a), (b), (c), (d) цієї статті критеріям [9]. Тобто, складається парадоксальна ситуація, за якої чинна для України Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) фактично вимагає надання українським законодавцем

визначення суб'єкта публічного адміністрування, але таке визначення українські нормативно-правові акти досі не пропонують. Така ситуація ускладнює розуміння публічного управління та його розмежування із публічним адмініструванням, що не може не створити перепон для належного рівня публічного управління у сфері публічно-приватного партнерства в Україні. Тобто законодавець має надати чітке визначення публічного управління, а також публічного адміністрування, щоби усунути питання їх відмінності між собою та їх відмінності зі державним управлінням. Слід зазначити, що чинне законодавство містить визначення публічного інтересу, під яким у згоді з п. 6 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX слід розуміти інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а так само й важливі для великої кількості осіб інтереси й потреби [10]. Проте потребує надання законодавцем визначення публічної адміністрації, публічного майна та інших суміжних та пов'язаних між собою понять.

Згідно зі змістом п. 32 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про публічно-приватне партнерство» від 19.06.2025 № 4510-IX, що набере чинності 31.10.2025 (далі – Закон), публічно-приватне партнерство є співробітництвом поміж публічним й приватним партнерами, що здійснюється на основі договору й відповідає ознакам публічно-приватного партнерства, що їх визначено ст. 3 Закону. У згоді з положеннями п. 1-3 ч. 1 ст. 3 Закону, ознаками публічно-приватного партнерства є:

1) унесення приватним партнером інвестицій, достоту гарантування приватним партнером повного чи ж часткового фінансування, формування і/чи будівництва, із передаванням чи без передавання приватному партнерові права на управління й/чи експлуатацію об'єкта публічно-приватного партнерства і/чи права на надавання соціально значливих послуг;

2) довгочасність строку публічно-приватного партнерства, за винятком проєктів публічно-приватного партнерства із будівництва житла й проєктів публічно-приватного партнерства із будівництва житла і з допороговим значенням, що їх строк може становити менше як п'ять років;

3) передавання приватному партнерові частини ризиків, що є пов'язаними зі гарантуванням приватним партнером цілковитого чи часткового фінансування, формування й/чи будівництва та технічного обслуговування і/чи управління, і/чи експлуатації об'єкта публічно-приватного партнерства (за винятком випадків, що їх визначено Законом), й іншого кшталту ризиків, що постають в процесі реалізації проєкту публічно-приватного партнерства [11].

Отже, публічно-приватне партнерство із погляду законодавця є співробітництвом поміж публічним й приватним партнерами, що здійснюється на основі договору і якому властиві: внесення приватним партнером інвестицій, довгочасність строку партнерства, передавання приватному партнерові частини ризиків.

В згоді зі змістом п. (4) ст. 2 Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 1291/2013 від 11 грудня 2013 року про встановлення Рамкової програми з наукових досліджень та інновацій «Горизонт 2020» (2014-2020 роки) і про скасування Рішення № 1982/2006/ЄС (що втратив чинність), публічно-приватне партнерство є партнерством, де партнери із приватного сектора, ЄС та, за відповідних випадків, інші партнери, як-от органи публічного сектора, спільно зобов'язуються підтримувати розроблення й реалізацію програми із наукових досліджень й інновацій чи відповідну діяльність [12].

Отже, в даному разі джерело права Європейського Союзу публічно-приватне партнерство розглядає як є партнерство, де партнери приватного сектора, ЄС та публічного сектора, мають спільне зобов'язання із підтримання програми чи відповідної діяльності.

Варто зазначити, що Апеляційний суд міста Києва у постанові від 21 лютого 2018 року в справі № 756/14934/15-ц, в провадженні 22-ц/796/1257/2018 зазначає, що Європейський суд з прав людини свідомо виходить із того, що суспільний інтерес є гармонізованим інтересом публічних та приватних партнерств [13]. Тобто, із думки суду випливає, що публічно-приватне партнерство варто розглядати зокрема у якості складової суспільного інтересу.

Як зазначають Покатаєв П.С. та Маслов К.С., до публічно-приватного партнерства є задіяними як державні органи управління, органи місцевого самоврядування, а також і громадські організації й інші інституції, що є уповноваженими на виконання публічних функцій [14, с. 93]. Дослідники вважають, що в широкому розумінні публічно-приватне партнерство є комплексним механізмом співробітництва (взаємодії) органів державної влади чи місцевого самоврядування й приватного партнера на базі об'єднання ресурсів й розподілу ризиків, що його метою є гарантування фінансування, формування й експлуатація суспільно (соціально) значимих об'єктів на довгостроковій основі [14, с. 91]. Тобто, публічно-приватне партнерство включає співпрацю державних чи муніципальних органів та приватного партнера задля тривалої реалізації соціально-значимих завдань.

Отже, беручи до уваги положення Закону, міжнародних документів, судової практики та думки науковців, слід висунути припущення про те, що публічно-приватне партнерство є співробітництвом між публічним й приватним партнерами, що має на меті реалізацію соціально-значимих завдань, яке здійснюється на основі договору і якому властиві внесення приватним партнером інвестицій, довгочасність партнерства, передавання приватному партнерові частини ризиків.

Таким чином, публічне управління у сфері публічно-приватного партнерства варто розглядати у якості впливу органів публічної влади на суспільство в частині співпраці між публічним й приватним партнерами задля досягнення мети й реалізації функцій суспільства, що має форму здійснення соціально-значимих завдань. Інакше кажучи, публічне управління у сфері публічно-приватного партнерства є впливом органів публічної влади на суспільство щодо співпраці між публічним й приватним партнерами зі здійснення соціально-значимих завдань.

Одним із важливих питань публічного управління у сфері публічно-приватного партнерства в Україні на сьогодні є очікувані набрання чинності Законом (Законом України «Про публічно-приватне партнерство» від 19.06.2025 № 4510-IX), що має відбутись 31.10.2025 року та, відповідно, одночасна втрата чинності Законом України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 № 2404-VI. Обидва законодавчі акти по-різному розуміють відповідну взаємодію між публічно-правовими та приватно-правовими учасниками правовідносин. До прикладу, у згоді з абз. 1, ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство», під державно-приватним партнерством слід розуміти співробітництво поміж державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами у особі відповідних державних органів, що у згожі зі Законом України «Про управління об'єктами державної власності» здійснюють управління об'єктами державної власності, органів місцевого самоврядування, Національною академією наук України, національних галузевих академій наук (державних партнерів) і юридичними особами, окрім державних й комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів), що реалізується на підставі договору згідно із порядком, встановленим цим Законом й іншими законодавчими актами, і відповідає ознакам державно-приватного партнерства, що визначені цим же Законом [15]. Попри те, що у назві зазначено саме про державно-приватне партнерство, тобто є згадка про державу як сторону партнерства, зі змісту наведеного визначення випливає, що мова йде як про державні органи, так і про органи місцевого самоврядування, а не лише виключно про державні органи як

учасника співробітництва із приватними партнерами. Така невідповідність між назвою («державно-приватне партнерство») та змістом (йдеться про державно-приватне та муніципально-приватне партнерство, а не виключно про державно-приватне партнерство) створює незручності у належному розумінні наведеного положення Закону, а отже створює незручності й у його реалізації.

Водночас відповідно до п. 32 ч. 1 ст. 1 Закону, публічно-приватне партнерство є співробітництвом поміж публічними партнерами й приватними партнерами, що відбувається на підставі договору й відповідає ознакам публічно-приватного партнерства, що їх визначено у ст. 3 Закону. У даному разі визначення вже охоплює як державні органи, так і органи місцевого самоврядування, тож в цьому разі йдеться про більше точне позначення співробітництва державних та муніципальних суб'єктів із приватними партнерами з метою реалізації соціально-значимих завдань.

Проте не варто сприймати наведене розуміння публічно-приватного партнерства у якості оновленого і покращеного визначення державно-приватного партнерства, оскільки законодавець змінює не лише формулювання визначень, але й перелік та зміст ознак таких партнерств.

До прикладу, в згоді зі змістом п. 1-4 ч. 3 ст. 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство», ознаки державно-приватного партнерства включають:

1) створення і/чи будівництво (нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт й технічне переоснащення) об'єкта державно-приватного партнерства і/чи управління (що включає користування, експлуатацію та технічне обслуговування) таким об'єктом;

2) довгочасність відношень (від 5 років до 50 років);

3) передачу приватному партнерові частини ризиків під час здійснення державно-приватного партнерства;

4) внесення приватним партнером інвестицій у об'єкт державно-приватного партнерства.

Своєю чергою, у згоді зі п. 1-3 ч. 1 ст. 3 Закону, ознаки публічно-приватного партнерства включають:

1) унесення приватним партнером інвестицій, тобто гарантування приватним партнером повного чи часткового фінансування, формування і/чи будівництва (що включає нове будівництво, реконструкцію, реставрацію капітальний ремонт, технічне переоснащення) та технічного обслуговування об'єкта публічно-приватного партнерства (за винятком випадків, що їх визначено Законом), із передаванням чи ж без нього приватному партнерові права на управління й/чи експлуатацію об'єкта публічно-приватного партнерства й/чи права на надання соціально значимих послуг;

2) довгочасність строку публічно-приватного партнерства, за винятком проєктів такого партнерства із будівництва житла й проєктів публічно-приватного партнерства із будівництва житла із допороговим значенням, що їх строк може становити й менше п'яти років;

3) передавання приватному партнерові частини ризиків, що є пов'язаними зі гарантуванням приватним партнером повного чи то часткового фінансування, формування і/чи будівництва (що включає нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт, технічне переоснащення) та технічного обслуговування і/чи управління, і/чи експлуатації об'єкта публічно-приватного партнерства (за винятком випадків, що їх визначено Законом), й іншого кшталту ризиків, що вони постають в ході реалізації проєкту публічно-приватного партнерства.

Таким чином, ознак державно-приватного партнерства чотири, натомість ознак публічно-приватного партнерства три. Риси державно-приватного партнерства включають створення і/чи будівництво об'єкта державно-приватного партнерства і/чи

управління таким об'єктом, але публічно-приватне партнерство такої окремої риси не містить, хоча її зміст відтворюється у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону. Державно-приватне партнерство передбачає довгочасність відношень (від 5 років до 50 років), натомість публічно-приватне партнерство не вказує строків, що би позначили таку довготривалість та навіть передбачає можливість винятку щодо партнерства із будівництва житла й проєктів публічно-приватного партнерства із будівництва житла із допороговим значенням, що їх строк може становити й менше п'яти років. Також у згоді зі положеннями ч. 1 ст. 9 Закону, строк публічно-приватного партнерства має бути обмеженим та визначається окремо для кожного проєкту такого партнерства. Тобто. державно-приватне партнерство передбачає чітко визначену тривалість відношень, а саме строк від 5 до 50 років. Натомість публічно-приватне партнерство обмежується у строкові окремо для кожного проєкту такого партнерства. Також публічно-приватне партнерство може стосуватись проєктів, що їх строк становить й менше п'яти років, якщо йдеться про публічно-приватне партнерство із будівництва житла із допороговим значенням.

Ще однією рисою державно-приватного партнерства є передача приватному партнерові частини ризиків під час здійснення державно-приватного партнерства. Така ж ознака стосується й публічно-приватного партнерства, проте цю рису вже деталізовано й вона передбачає, що вказані ризики є пов'язаними зі гарантуванням приватним партнером фінансування, формування і/чи будівництва й технічного обслуговування і/чи управління, і/чи експлуатації об'єкта публічно-приватного партнерства й іншого кшталту ризиків, що вони постають в ході реалізації проєкту публічно-приватного партнерства. Подібних подробиць стосовно того, що включають ризики, передані приватному партнерові, ознаки державно-приватного партнерства не містять.

Ознакою державно-приватного партнерства є і внесення приватним партнером інвестицій у об'єкт державно-приватного партнерства. Таку ж рису містить й публічно-приватне партнерство, але знову ж таку в деталізованому вигляді, оскільки мова йде про внесення приватним партнером інвестицій як гарантування таким партнером повного чи часткового фінансування, формування і/чи будівництва й технічного обслуговування об'єкта публічно-приватного партнерства із передаванням чи ж без нього приватному партнерові права на управління й/чи експлуатацію об'єкта публічно-приватного партнерства й/чи права на надання соціально значимих послуг.

Загалом зазначені відмінності у наведених положеннях Закону України «Про державно-приватне партнерство» вказують, що із набранням чинності Законом публічно-приватне партнерство набуде нових ознак як правове явище та стане дещо відмінним, від державно-приватного партнерства. До такого висновку також можна дійти, якщо взяти до уваги, що у згоді з положеннями Розділ XI Закону, що має назву «Прикінцеві положення», із набранням чинності цим нормативно-правовим актом змін зазнають: Земельний кодекс України, Лісовий кодекс України, Повітряний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України, Господарський процесуальний кодекс України та ряд законів. Помітних змін зазнає зокрема Закон України «Про фахову передвищу освіту», а Закон України «Про концесію» зазначає кардинальних змін у вигляді набуття чинності його нової редакції. За таких умов можна вести мову про своєрідне реформування сфери співробітництва між суб'єктами публічного права та суб'єктами приватного права стосовно здійснення соціально-значимих завдань.

Варто зазначити, що запровадження поняття «публічно-приватне партнерство» підтримується в середовищі науковців. До прикладу, як зазначають Покатаєв П.С. та Маслов К.С., разом із процесом децентралізації у межах адміністративно-управлінської реформи варто на рівні законодавства запровадити саме поняття «публічно-

приватного партнерства». Ба більше, таке явище спільних дій на підставі партнерських відношень між органами державної влади, місцевого самоврядування, бізнес-структур й організацій громадянського суспільства у західноєвропейській та національній науці позначають дещо інакше, аніж як би це звучало в безпосередньому перекладі [14, с. 92]. При цьому для держав ЄС й Північної Америки та Австралії широковживаним виступає термін «Public-Private Partnerships» (PPP), що буквально означає «публічно-приватне партнерство» [16].

Науковці також звертають увагу на те, що публічно-приватне партнерство за суттю, формою й колом партнерів відрізняється від вже усталеного терміну «державно-приватного партнерства», а використання поняття «публічний» устанавлюється в категоріально-понятійний апарат сучасного законодавства України, що уже зараз включає термінологію: «публічна влада», «публічне право», «публічні фінанси» й іншу, що відповідає тенденціям її адаптації до термінології правової системи ЄС [14, с. 91; 17, с. 68].

Отже, одним із важливих аспектів публічного управління у сфері публічно-приватного партнерства в Україні є запровадження публічно-приватного партнерства на рівні законодавчих понять та нових ознак співпраці між суб'єктами публічного права та суб'єктами приватного права стосовно здійснення соціально-значимих завдань.

Окремим питанням публічного управління у сфері публічно-приватного партнерства в Україні є необхідність розширення такого співробітництва на нові сфери суспільних відношень. Як зазначає Дідич О.Р., в Україні в багатьох царинах, зокрема таких як, національна безпека, кібернетична безпека, оборона, електронні комунікації, надання освітніх послуг і послуг в сфері охорони здоров'я, де держава делегує свої повноваження приватним компаніям та виступає у формі замовника, державно-приватне партнерство не застосовувалось та не є визначеними моделі застосування [18, с. 131]. Згідно зі даними органів виконавчої влади станом на 01.01.2024 в Україні на умовах державно-приватного партнерства укладено 198 договорів, із яких реалізується 22 договори (10 – концесійних договорів, 6 – договорів про спільну діяльність, 6 – інші договори), при цьому 166 договорів не реалізується (115 – не виконується, 51 є розірваними чи у них закінчився термін дії), 10 призупинені у зв'язку зі збройною агресією з боку Російської Федерації [19].

Загалом головним викликом для публічно-приватного партнерства на сьогодні в Україні є війна. Як зазначають Скрипнюк О.В. та Жовнірчик Я.Ф., публічно-приватне партнерство може стати вагомим засобом гарантування економічного розвитку і відновлення країни. Через співпрацю між державою й приватним сектором можна пришвидшити процес поновлення економіки й гарантування розвою соціальних інфраструктурних проєктів. До прикладу, державне фінансування й участь приватних інвесторів у проєктах із поновлення інфраструктури можуть бути у майбутньому вагомим інструментом для гарантування повного відновлення після війни. Тому за умов війни публічно-приватне партнерство може перебувати як в стані занепаду, так само й перейти на новий якісний рівень шляхом оптимізації процесів й модернізації механізмів взаємодії. Тоді слід гарантувати належну увагу щодо питання розвою таких партнерств в контексті війни й після її закінчення, щоби забезпечити сталість економічного приросту і розвиток країни [20, с. 81].

На думку Носкова О.М., перспективним виглядає використання потенціалу публічно-приватного партнерства у відбудові, що вже має місце на звільнених територіях. В першу чергу мова йде про співпрацю у відбудові інфраструктури. Дослідника вважає, що саме тут держава має підтримати малий і середній бізнес [21].

Вчені також звертають увагу на те, що публічно-приватне партнерство є інструментом, що ним влада може скористатись задля досягнення своїх стратегічних цілей. Проте саме вирішення про використання партнерства не слід розглядати у якості стратегії. Для його дієвості слід визначити, які недоліки варто прибрати й які потреби задовольнити. В державах Європейського регіону й у інших розвинутих державах публічно-приватне партнерство використовуються задля вирішення різних завдань, зокрема залучення ресурсів приватного сектору, здолання обмежень на бюджетні витрати, поліпшення технічної якості й продуктивної дієвості реалізації державної політики в різних царинах. Так само важливим є й підвищенню якості відбору проектів й прозорості програм державних закупівель. Загалом в Україні присутньою є практика використання публічно-приватного партнерства задля поліпшення доступності й якості публічних послуг для населення та у цілому переслідує такі цілі: потреби в залученні ресурсів приватного сектору; залучення управлінських навичок приватного сектору; підвищення якості відбору проектів, прозорості та співвідношення ціна – якість [20, с. 81; 22].

Дослідники зазначають, що базовими чинниками успішності публічно-приватного партнерства виступають: присутність політичної волі з боку держави, належна нормативно-правова база й система його регуляції, наявність потоку проектів, глибина аналітичної роботи із контрактами і можливість фінансування проектів. Задля дієвої реалізації таких проектів також необхідним є високий рівень правової, економічної підготовки керівників й спеціалістів органів публічної влади, які беруть участь в проектах, професійні навички учасників проекту, готовність сторін до компромісів й здатність віднаходити рішення стосовно спірних питань [20, с. 82; 23, с. 16]. Ще одним важливим чинником публічно-приватного партнерства є залученість у таку діяльність громадськості, під якою можна розуміти фізичних осіб та/або юридичних осіб, їх об'єднання, організації чи групи. В даному разі йдеться не лише про суб'єктів підприємництва, але й про громадськість в широкому розумінні, адже тоді йтиметься про публічно-приватне партнерство в найглибшому та найбільш всебічному вияві, а отже і найдієвіше у масштаб соціальних відносин.

Зважаючи на викладене, належний рівень публічного управління у сфері публічно-приватного партнерства в Україні виступає необхідним чинником розвитку такого співробітництва.

Як зазначають Ковбас І., Торончук І. та Крайній П., спосіб реалізації публічного управління на національному, регіональному й місцевому рівнях відіграє важливу роль у визначенні результатів, що сприяють якості життя кожного громадянина [24, с. 152]. Знову ж таки, це безпосередньо стосується публічного управління у сфері публічно-приватного партнерства в Україні як складової пошуку найкращого способу використання ресурсів з метою досягнення пріоритетних цілей державної політики.

Публічно-приватне партнерство своїми існуючими об'єктами зокрема має існуюче майно державної, комунальної власності чи яке належить Автономній Республіці Крим, що впливає зі змісту абз. 1 ч. 1 ст. 6 Закону. Отже, існуючими об'єктами публічно-приватного партнерства можуть бути об'єкти державної та комунальної власності. Як зазначає Квітка С.А., саме на місцевому рівні найбільш часто постає дилема – приватизувати об'єкти комунальної власності чи шукати інші шляхи залучення матеріальних і фінансових ресурсів приватного сектора, у тому числі ініціювати проекти публічно-приватного партнерства. В такому разі у якості аргументів проти прямої й повної приватизації найбільш часто виступають побоювання щодо скорочення числа робочих місць, здорожчання комунальних послуг, заміни монополії публічних служб приватною монополією [25, с. 53]. Отже, публічно-приватне партнерство можна розглядати й у якості альтернативного до приватизації інструменту залучення матеріальних і фінансових ресурсів приватного сектора на

місцевому рівні. Проте дієвість такого співробітництва нині не знаходить свого вираження у повному обсязі.

Як зазначає Носков О.М., значного зростання кількості проєктів у сфері публічно-приватного партнерства не відбулось, а їх реалізація лишається малоефективною. Основною причиною цього є брак коштів у приватних підприємців або відсутність бажання ризикувати у зв'язку із недосконалістю законодавства та через корупцію. Підприємці відзначають вади в норматив-ноправовому гарантуванні, що спричиняє до невиконання навіть вже підписаних угод. В даному разі прикладом може слугувати ситуація зі проєктом будівництва у Полтавській області чотирьох сміттєпереробних заводів, із метою чого було проведено значну попередню роботу, хоча ідея реалізованою так і не стала. Носков О.М. вважає, що потрібно вдатись до удосконалення законодавства, здійснити належну роз'яснювальну роботу, активізувати зусилля органів місцевого самоврядування та забезпечити інституціалізацію малого й середнього бізнесу із ціллю захисту його інтересів [21].

Окремим питанням публічно-приватного партнерства є адміністративний договір. На думку Струкової В.Д., адміністративний договір в публічно-приватному партнерстві є двосторонньою чи багатосторонньою угодою між суб'єктами публічної адміністрації у особі відповідних державних органів і органів місцевого самоврядування (публічними партнерами) й приватними юридичними особами чи фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що її укладають із ціллю виконання визначених державою завдань задля досягнення цілей, що становлять суспільний (публічний) інтерес [26, с. 98]. Науковиця звертає увагу на те, що має місце два різновиди підходу до визначення адміністративних договорів: угоди визнають адміністративними згідно із законодавчим визначенням чи із врахуванням судової практики. До прикладу, в згоді зі законом про адміністративну процедуру Естонії, публічно-правовий договір - це угода, що регулює адміністративно-правові відносини. Згідно з положеннями ст. 96 цього нормативно-правового акту, принаймні однією стороною публічно-правового договору виступає держава, орган місцевого самоврядування, інша публічно-правова юридична особа чи то приватна юридична особа чи то фізична особа, яка виконує на підставі закону функції публічної адміністрації [26, с. 91; 27, с. 384]. Варто зазначити, що Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX не містить поняття «публічно-правовий договір», що видається прогалиною законодавства. Проте п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону містить визначення договору публічно-приватного партнерства, що не є концесійним договором, де під ним розуміється договір поміж публічним партнером та приватним партнером, що полягає у взятті й виконанні приватним партнером перед публічним партнером обов'язку щодо фінансування, створення і/чи будівництва та технічного обслуговування об'єкта публічно-приватного партнерства, із передачею чи без такої приватному партнеру права на управління й/чи експлуатацію зазначеного об'єкта й/чи права на надання суспільно значущих послуг, в порядку й на умовах, що є визначеними таким договором. Таке розуміння договору публічно-приватного партнерства значною мірою є близьким до наведеного вище визначення адміністративного договору в публічно-приватному партнерстві, що запропоноване науковцями. Водночас видається доцільним на рівні законодавства надати визначення публічно-правового договору, що його варто розглядати і як елемент відносин у сфері адміністративної процедури і як основу для договору публічно-приватного партнерства.

### **Висновки**

Отже, слід висунути припущення про те, що публічно-приватне партнерство є співробітництвом поміж публічним й приватним партнерами, що має на меті

реалізацію соціально-значимих завдань, яке здійснюється на основі договору і якому властиві внесення приватним партнером інвестицій, довгочасність партнерства, передавання приватному партнерові частини ризиків.

Публічне управління у сфері публічно-приватного партнерства варто розглядати у якості впливу органів публічної влади на суспільство в частині співпраці між публічним й приватним партнерами задля досягнення мети й реалізації функцій суспільства, що має форму здійснення соціально-значимих завдань. Інакше кажучи, публічне управління у сфері публічно-приватного партнерства є впливом органів публічної влади на суспільство щодо співпраці між публічним й приватним партнерами зі здійснення соціально-значимих завдань.

Публічне управління у сфері публічно-приватного партнерства на своєму шляху має ряд перепон, до яких варто віднести війну, недосконалість законодавства, корупційні чинники, гостру необхідність розширення такого співробітництва на нові сфери суспільних відношень, проблеми запровадження Закону України «Про публічно-приватне партнерство», невиконання вже наявних договорів у сфері публічно-приватного партнерства, відсутність належної фінансової бази у суб'єктів підприємницької діяльності.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
3. Складова галузевих стандартів вищої освіти. Наказ Міністерства освіти і науки України від 14.06.2004 № 476. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0868-04#Text>
4. Коваль М., Ковбас І. Правове регулювання організаційно-управлінських відносин при наданні публічно-владних послуг. Юридична Україна. 2010. № 8, С. 39-46. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B0L3j-lsnD70bmZrOUJzQmNvOWc/view?resourcekey=0-dVHKrErVqiW8JKHxz sr5Q>
5. Лазор О. Я. Лазор О. Д. Публічне управління та адміністрування: ретроспектива деяких теоретичних аспектів. Університетські наукові записки. 2015. № 4, С. 111-121. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2015\\_4\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2015_4_13)
6. Вольська О.М. Публічне управління як системне явище в сучасному суспільстві. Таврійський науковий вісник. Серія: Економіка. 2020. Випуск 3, С. 15-20. URL: <http://tnv-econom.ksauniv.ks.ua/index.php/journal/article/view/82/80>
7. Окрема думка судді Кібенко О.Р. від 18 листопада 2022 року в справі № 914/2656/21. Інтернет-ресурс «Єдиний державний реєстр судових рішень». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108581467>
8. Бінько І. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. Вісник АПСВТ. 2020. № 3-4, С. 41-47. URL: [https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk\\_3-4\\_2020-41-47.pdf](https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_3-4_2020-41-47.pdf)

9. Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2022/2557 від 14 грудня 2022 року. База даних «Законодавство України». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/9a3\\_002-22#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/9a3_002-22#Text)
10. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
11. Про публічно-приватне партнерство: Закон України від 19.06.2025 № 4510-IX. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4510-20#Text>
12. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 1291/2013 від 11 грудня 2013 року про встановлення Рамкової програми з наукових досліджень та інновацій «Горизонт 2020» (2014-2020 роки) і про скасування Рішення № 1982/2006/ЄС (втратив чинність). База даних «Законодавство України». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_029-13#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_029-13#Text)
13. Постанова Апеляційного суду міста Києва від 21 лютого 2018 року в справі № 756/14934/15-ц, в провадженні 22-ц/796/1257/2018. Інтернет-ресурс «Єдиний державний реєстр судових рішень». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72456449>
14. Покатаєв П.С., Маслов К.С. Правові аспекти державного регулювання публічно-приватного партнерства в Україні. Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування. 2024. № 4, С. 90-94. URL: [http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4\\_2024/17.pdf](http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2024/17.pdf)
15. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>
16. Лаврентій Д. С. Публічно-приватне партнерство: категоріально-понятійний аналіз. Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток». URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1303>
17. Гусев В. О. Публічно-приватне партнерство як механізм реалізації "Стратегії сталого розвитку «Україна 2020». Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2015. № 4, С. 67-73. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru\\_2015\\_4\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2015_4_14)
18. Дідич О.Р. Теоретико-методологічні засади моделей державно-приватного партнерства. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2024. Том 35 (74) № 1, С. 131-139. URL: [http://pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2024/2\\_2024/24.pdf](http://pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2024/2_2024/24.pdf)
19. Стан здійснення ДПП в Україні. Інтернет-ресурс «Міністерство економіки України». URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini>
20. Скрипнюк О. В., Жовнірчик Я. Ф. Перспективи реалізації публічно-приватного партнерства в умовах війни та у період післявоєнної розбудови: державно-управлінський аспект. Публічне управління та митне адміністрування. 2023. № 1, С. 79-88. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu\\_2023\\_1\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2023_1_14)
21. Носков О.М. Публічно-приватне партнерство органів місцевого самоврядування та малого і середнього бізнесу: інноваційні підходи в українських громадах. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування. 2024 № 14. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2024-14-02-05/2024-14-02-05>

22. Державно-приватні партнерства з питань інфраструктури та послуг у сфері охорони здоров'я: міркування для розробників політики в Україні. Копенгаген: Європейське регіональне бюро ВООЗ. 2022. 32 с. URL: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/362282/WHO-EURO-2022-5713-45478-65597-ukr.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
23. Виноградова Н. В. Механізм державної підтримки проектів державно-приватного партнерства у регіонах. Публічне урядування. 2022. № 2 (30), 16–22. URL: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-2\(30\)-2](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-2(30)-2)
24. Ковбас І., Торончук І., Крайній П. Особливості взаємодії органів публічного урядування з консультативно-дорадчими органами. Підприємництво, господарство і право. 2021. № 4, С. 151-156. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2021/4/23.pdf>
25. Квітка С. А. Публічно-приватне партнерство як дієвий механізм взаємодії влади та бізнесу. Аспекти публічного управління. 2015. № 7-8, С. 47-56. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2015\\_7-8\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_7-8_8)
26. Струкова В.Д. Місце адміністративного договору в публічно-приватному партнерстві. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2016. № 2 (99), С. 87-101. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuds\\_2016\\_2\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuds_2016_2_10)
27. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимощук. Київ: Факт, 2003. 496 с. URL: <https://www.slideshare.net/slideshow/ss-59875911/59875911>