

**Державно-приватне партнерство: проблеми правового регулювання
та шляхи вдосконалення**

Богдан Лілія Степанівна¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.12.2024	Право	346.2:346.3:346.5

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17025764>

Анотація. У статті проаналізовано проблеми правового регулювання державно-приватного партнерства (ДПП) в Україні в контексті функціонування чинної нормативно-правової бази. З'ясовано, що навіть попри існування спеціального Закону України «Про державно-приватне партнерство», правове забезпечення даної сфери залишається неповним, фрагментарним і не адаптованим до сучасних потреб інфраструктурного розвитку.

Охарактеризовано основні дисфункції, серед яких: обмеженість сфер застосування ДПП, нормативна невизначеність правового статусу об'єктів партнерства, інституційна фрагментація повноважень органів державної влади, а також процедурна недосконалість конкурсного відбору приватних партнерів. Обґрунтовано, що саме зазначені фактори істотно стримують ефективність реалізації партнерських проєктів, знижують інвестиційну привабливість та створюють правову невизначеність для учасників партнерства.

Доведено доцільність запровадження комплексного підходу до вдосконалення правового регулювання у сфері ДПП. Запропоновано конкретні шляхи модернізації, які включають: розширення галузевого охоплення законодавства, уніфікацію та узгодження положень суміжних нормативних актів, нормативне закріплення правового статусу об'єктів інвестування, створення єдиного координаційного органу на державному рівні, а також впровадження прозорих процедур відбору приватних партнерів і контролю реалізації проєктів. Сформовано висновки щодо необхідності формування цілісної, збалансованої та стратегічно орієнтованої політики у сфері ДПП, яка б ґрунтувалася на правовій визначеності, інституційній узгодженості та економічній доцільності партнерства.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, правове регулювання, нормативна база, інвестиційна привабливість, приватний партнер, інституційна координація, правовий статус об'єктів.

**Public-private partnership: problems of legal regulation and ways of
improvement**

Abstract. The article analyzes the problems of legal regulation of public-private partnership (PPP) in Ukraine in the context of the functioning of the current regulatory framework. It is found that even despite the existence of a special Law of Ukraine "On Public-

¹ адвокат
ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-4658-3113>

Private Partnership", the legal support of this area remains incomplete, fragmentary and not adapted to the modern needs of infrastructure development. The main dysfunctions are characterized, including: limited scope of PPP, regulatory uncertainty of the legal status of partnership objects, institutional fragmentation of the powers of state authorities, as well as procedural imperfection of the competitive selection of private partners. It is substantiated that these factors significantly hinder the effectiveness of the implementation of partnership projects, reduce investment attractiveness and create legal uncertainty for partnership participants.

The feasibility of implementing a comprehensive approach to improving legal regulation in the PPP sector has been proven. Specific ways of modernization have been proposed, which include: expanding the sectoral coverage of legislation, unifying and harmonizing the provisions of related regulatory acts, regulatory consolidation of the legal status of investment objects, creating a single coordination body at the state level, as well as introducing transparent procedures for selecting private partners and monitoring the implementation of projects. Conclusions have been drawn on the need to form a holistic, balanced and strategically oriented policy in the PPP sector, which would be based on legal certainty, institutional coherence and economic feasibility of the partnership.

Keywords: public-private partnership, legal regulation, regulatory framework, investment attractiveness, private partner, institutional coordination, legal status of objects.

Постановка проблеми. У сучасних умовах активного пошуку ефективних механізмів залучення інвестицій у стратегічні сфери економіки особливої актуальності набуває державно-приватне партнерство як форма співпраці між державним і приватним секторами. Державно-приватне партнерство (далі – ДПП) в Україні є нормативно закріпленим механізмом соціально-економічного розвитку, що регламентується Законом України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. № 2404-VI [8]. Його значущість зумовлена потребою у залученні недержавних ресурсів для модернізації інфраструктури, розвитку інноваційної економіки та зниження бюджетного навантаження на державу.

Втім, як засвідчують результати досліджень, правове та інституційне підґрунтя функціонування ДПП в Україні залишається недостатньо розвиненим. Зокрема, на думку Д. С. Бондаренка, нормативна база є фрагментарною, а статус суб'єктів публічної адміністрації у сфері ДПП – не до кінця визначеним, що створює передумови для адміністративних колізій [1].

Г. О. Комарницька, у свою чергу, зазначає, що державно-приватне партнерство в умовах розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності потребує активізації, адже на практиці інструментарій ДПП не отримав належного поширення [2, с. 10].

Разом з цим, у науковому дискурсі фіксуються численні виклики, які ускладнюють ефективне впровадження ДПП. До них відносять, зокрема, неузгодженість правового режиму об'єктів інвестування, дублювання функцій державних органів та відсутність чіткого механізму розподілу ризиків між сторонами партнерства [10, с. 11].

Як наслідок, переважна більшість ініційованих проектів так і не була реалізована або продемонструвала низьку ефективність. Однією з ключових причин цієї ситуації виступає нормативна нестабільність і слабкість правового регулювання, що перешкоджає реалізації повноцінного партнерства між державним і приватним секторами.

У цьому контексті особливої актуальності набуває необхідність комплексного аналізу проблем правового забезпечення ДПП в Україні та формування нових напрямів для удосконалення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Попри суттєвий потенціал державно-приватного партнерства (ДПП) як інструменту модернізації інфраструктури та активізації інвестиційної діяльності, його реалізація в Україні залишається обмеженою, що й зумовило зростання наукового інтересу до цієї тематики. У сучасних дослідженнях розглядаються різноманітні аспекти функціонування ДПП, зокрема гарантії захисту прав приватних партнерів (М. Кочеров), вплив законодавчих змін (І. Новікова, Т. Бойчук), механізми проєктного фінансування за участю банків (Б. Шулюк, В. Горин), а також ефективність застосування грантових і інвестиційних ресурсів у межах партнерських проєктів (Н. Балдич, Н. Гринчук, Н. Ходько, Л. Чорній, Я. Глібіщук). Водночас, на нашу думку, подальший розвиток державно-приватного партнерства потребує комплексного, системного підходу, що поєднує правові, економічні та управлінські механізми.

Мета статті – аналіз проблем правового регулювання державно-приватного партнерства в Україні та обґрунтування теоретико-правових підходів до вдосконалення нормативно-правової бази цього інституту.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Україні ключовим нормативно-правовим актом, що регламентує сферу державно-приватного партнерства (ДПП), виступає Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. № 2404-VI. У якому визначено організаційно-правові засади співпраці між державними та приватними партнерами, надано легальне визначення ДПП як форми довгострокової взаємодії між державою (в особі уповноважених органів) та суб'єктами приватного сектору на договірних засадах, а також встановлено загальні принципи і допустимі форми реалізації партнерства [8].

Разом з тим, законодавче регулювання ДПП залишається неповним та неоднозначним. Зокрема, проблемним аспектом є обмежений перелік сфер, у яких передбачено можливість реалізації партнерських проєктів. Як зазначає К. О. Набока, чинна модель нормативного регулювання створює залежність ініціативи ДПП від волевиявлення держави щодо конкретної сфери, що значною мірою звужує потенційний простір для застосування партнерства [6, с. 155].

Результати галузевих аналітичних досліджень О. С. Проневича, В. Бусуйока, П. Ф. Кулинич, М. Л. Муравської засвідчують відсутність належного нормативного забезпечення ДПП у ряді важливих секторів, зокрема в аграрній сфері, системі земельних відносин, галузях оборони, безпеки та житлово-комунального господарства [7; 9].

Слід також зауважити, що чинна нормативна база ДПП в Україні не обмежується лише спеціальним законом. Як свідчить правовий аналіз, регулювання партнерських відносин здійснюється також положеннями Господарського та Цивільного кодексів України, законами «Про концесію», «Про публічні закупівлі», а також іншими підзаконними нормативними актами [3, с. 89].

Аналіз чинного законодавства засвідчує наявність численних прогалин у нормативно-правовому забезпеченні державно-приватного партнерства (ДПП) в Україні. Насамперед, відсутнє комплексне правове регулювання, яке б охоплювало усі потенційно придатні для ДПП галузі економіки. Як зазначає В. М. Марченко, чинний Закон України «Про державно-приватне партнерство» не охоплює низки ключових напрямів, зокрема тих, що стосуються земельних відносин, національної безпеки, оборони, житлового будівництва та реагування на надзвичайні ситуації. Автор наголошує на необхідності доповнення законодавства новими галузевими положеннями [5, с. 69]. Виявлені прогалини, в свою чергу, зумовлені відсутністю стратегічного бачення державної політики у зазначених сферах.

Другим системним викликом є нормативна невизначеність щодо правового статусу об'єктів, які можуть бути залучені до реалізації проєктів ДПП. Частина таких об'єктів залишається юридично не класифікованою з точки зору власності, зокрема державної, комунальної або приватної, що створює суттєві перешкоди для укладення партнерських договорів. Так, М. Карпа та О. Акімов наголошують, що саме неврегульованість правового статусу об'єктів та форм власності є однією з основних причин гальмування реалізації механізмів ДПП [10, с. 10].

Третьою суттєвою проблемою є інституційна розпорошеність функцій та компетенцій у сфері ДПП. На центральному рівні відсутній єдиний орган, відповідальний за координацію та контроль реалізації партнерських ініціатив, що призводить до дублювання повноважень між різними структурами, зокрема між Міністерством економіки України та Державним агентством з інвестицій. Така фрагментація адміністративних функцій створює управлінську неузгодженість і знижує ефективність реалізації політики у сфері державно-приватного партнерства.

Четвертою проблемою виступає відсутність чітко врегульованих процедур конкурсного відбору приватних партнерів, а також недостатній рівень правового регулювання контролю за реалізацією проєктів. Як підкреслює В. В. Круглов, ефективне застосування механізмів ДПП вимагає належного процедурного забезпечення, зокрема, законодавчого визначення критеріїв конкурсного відбору, етапів погодження умов співпраці, а також прозорих механізмів управління проєктами й контролю за їх виконанням [4, с. 43]. До того ж, на практиці фіксується недостатнє розуміння концепції ДПП серед як державних, так і приватних учасників, що ускладнює планування й імплементацію партнерських проєктів.

Таким чином, ключові проблеми правозастосування у сфері державно-приватного партнерства в Україні охоплюють:

- нормативний дефіцит (застарілі або неповні правові норми, відсутність цілісного підходу до регулювання);
- невизначеність правового статусу об'єктів (особливо у частині власності);
- інституційну фрагментованість (дублювання функцій державних органів);
- процедурні недоліки (відсутність чітких правил відбору приватних партнерів і контролю проєктів).

Крім того, існує недостатній рівень тарифного регулювання у сферах, де потенційно можливе впровадження ДПП, що істотно знижує інвестиційну привабливість таких проєктів для приватного сектора.

З урахуванням виявлених проблем у правовому забезпеченні державно-приватного партнерства (ДПП) в Україні, пропонуємо низку концептуальних та практично орієнтованих заходів, спрямованих на підвищення ефективності правового регулювання у даній сфері.

По-перше, актуальним є розширення та конкретизація переліку галузей, у яких допускається реалізація проєктів ДПП. Доцільним вбачається нормативне закріплення можливості впровадження партнерських ініціатив у стратегічно важливих сферах, зокрема, в оборонному секторі, агропромисловому комплексі, енергетиці, інфраструктурі безпеки, а також у сфері житлово-комунального господарства, що дозволить залучити приватні інвестиції до критичних сегментів економіки та сприятиме гармонізації секторальної політики держави.

По-друге, необхідним кроком є унормування правового статусу об'єктів, що залучаються до ДПП. Це передбачає розроблення чітких критеріїв для відбору відповідних об'єктів, а також встановлення процедури їх попереднього аудиту з метою визначення форми власності та правового режиму. Крім того, необхідно забезпечити узгодження законодавчих актів у суміжних правових полях, тобто інтегрувати

положення Закону України «Про концесію» із Законом про ДПП, аби усунути суперечності та дублювання норм.

По-третє, значну увагу варто приділити реформуванню інституційного середовища. Пропонуємо централізувати координаційні функції у сфері ДПП, зокрема шляхом створення спеціалізованого органу або законодавчого розмежування повноважень між існуючими інституціями. Водночас важливим кроком є формалізація державної підтримки партнерських ініціатив шляхом затвердження стратегічних документів розвитку ДПП (дорожніх карт, програм стимулювання інвестицій тощо). Як зазначає Г. О. Комарницька, ефективна імплементація ДПП неможлива без належного механізму державної підтримки та цілісної нормативно-правової бази [2].

По-четверте, важливим напрямом удосконалення є врегулювання процедур конкурсного відбору приватних партнерів і механізмів реалізації проектів. Необхідно запровадити єдині стандарти конкурсного процесу, включаючи чітко визначені критерії, процедури погодження та механізми оскарження, а також ефективні інструменти моніторингу, звітності та відповідальності сторін у разі порушення умов партнерства.

Крім того, оптимізація інституційно-правових засад ДПП передбачає формування сприятливого інвестиційного середовища. Зокрема, забезпечення розвитку фінансових інструментів підтримки партнерства (страхування ризиків, державні гарантії, розвиток фондового ринку) та удосконалення тарифного регулювання у суспільно важливих секторах, зокрема в енергетиці та житлово-комунальних послугах.

Таким чином, основні напрями вдосконалення правового забезпечення державно-приватного партнерства мають полягати у формуванні цілісної та системно узгодженої законодавчої бази, розширенні сфер застосування ДПП та унормуванні статусу об'єктів, оптимізації інституційного забезпечення (координація, розподіл повноважень, стратегічне планування), впровадженні прозорих конкурсних процедур і механізмів контролю, створенні сприятливого фінансово-інвестиційного клімату для залучення приватного капіталу до реалізації суспільно значущих проектів.

Висновки. Узагальнення отриманих результатів дає підстави стверджувати, що ефективне функціонування та сталий розвиток державно-приватного партнерства (в Україні неможливі без глибокого реформування чинного правового забезпечення.

Ключовими напрямками удосконалення мають стати: ліквідація прогалин у законодавстві щодо галузей застосування ДПП, нормативне закріплення правового статусу об'єктів інвестування; усунення інституційного дублювання та розпорошення повноважень, встановлення чітких, прозорих та конкурентних процедур відбору приватних партнерів і механізмів нагляду за реалізацією проектів.

Запровадження вказаних заходів дозволить сформувати сприятливе регуляторне середовище, посилити довіру інвесторів і забезпечити стабільне залучення приватного капіталу до реалізації інфраструктурних проектів, що мають стратегічне значення для держави. Отже, вирішальним чинником у цьому процесі має стати розроблення комплексної державної політики у сфері ДПП, яка ґрунтуватиметься на узгодженості нормативно-правових актів, ефективних інституційних механізмах координації та стимулювальних інструментах для учасників партнерства.

Список використаних джерел

1. Бондаренко Д. С. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації у сфері державно-приватного партнерства за законодавством України. Актуальні проблеми держави і права. 2014. Вип. 351. С. 35–358
2. Комарницька Г. О. Активізування державно-приватного партнерства в умовах розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності : автореф. дис. ... д-ра екон. наук :

08.00.03 – економіка та управління національним господарством. Львів : Нац. ун-т «Львів. політехніка», 2020. 42 с.

3. Круглов В. В. Ризики проєктів державно-приватного партнерства. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління.* 2018. № 2, Т. 29 (68). С. 87–91

4. Круглов В. В. Удосконалення правового механізму державного регулювання розвитку державно-приватного партнерства. *Наукові інновації та передові технології. Серія : Державне управління.* 2021. № 2(2). С. 34–45

5. Марченко В. М. Форми державно-приватного партнерства в Україні. *Бізнес Інформ.* 2015. № 12. С. 65–70

6. Набока К. О. Проблеми і перспективи державно-приватного партнерства як форми взаємодії влади і бізнесу в Україні. *Актуальні проблеми у сфері публічного управління.* 2020. Вип. 34. С. 151–157

7. Правові проблеми публічно-приватного партнерства в аграрних і земельних відносинах. Монографія / кол. авт.: Д. В. Бусуйок, П. Ф. Кулинич, М. Л. Муравська та ін.; відп. ред. В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич. – К. : НВП «Вид-во «Наукова думка» НАН України», 2015. – 197 с.

8. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>

9. Проневич О. С., Проневич С. О. Державно-приватне партнерство у сфері безпеки: стан публічного дискурсу та перспективи легітимізації. *Проблеми та перспективи розвитку державно-приватного партнерства у галузі житлово-комунального господарства.* 2015. № 1. URL: <https://ojs.kname.edu.ua/index.php/area/article/view/288>

10. Karpa M., Akimov O., Akimova L., Karpa M. Problems of public-private partnership implementation in Ukraine: position of public administration science and international experience. *Public Administration and Law Review.* 2022. No. 1. pp. 4–12.