

ЦИВІЛІСТИКА

БОДНАР Т. В.,

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної
академії правових наук України,
професор кафедри цивільного права
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 346.3+347.4

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.5.1.6>**ДОГОВІРНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО
ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ**

У статті розглядаються зміни, яких зазнало договірне регулювання публічно-приватного партнерства в Україні. Аналізуються положення Закону України «Про публічно-приватне партнерство», якими регулюються договірні відносини у цій сфері.

Висловлюється думка щодо необхідності розрізняти дві форми здійснення публічно-приватного партнерства – публічно-приватне партнерство у вузькому розумінні, яке опосередковується договором публічно-приватного партнерства, і концесію, яка опосередковується концесійним договором.

Запропоновано авторське визначення поняття договору публічно-приватного партнерства в редакції, прийнятій для визначення понять конкретних договорів у Цивільному кодексі України, а також включити до оновленого ЦК України окремі статті, які б визначали поняття договору публічно-приватного партнерства та концесійного договору, та дослідити питання доцільності включення до Кодексу норм щодо прямого договору та договору про спільну участь публічних партнерів у проекті публічно-приватного партнерства.

Обґрунтовано пропозицію щодо заміни в ч. 4 ст. 38 Закону України «Про публічно-приватне партнерство» слів «з міркувань публічних інтересів» усталеним словосполученням «який суперечить інтересам держави і суспільства», вжитим у ч. 1 ст. 203 ЦК України, що дозволить уникнути суб'єктивної оцінки публічним партнером допущених порушень умов договору.

З метою покращення договірного регулювання відносин ППП і, зокрема, певної уніфікації окремих умов договору про ППП, запропоновано розробити Примірний договір публічно-приватного партнерства.

Висловлено думку щодо можливості визначення приватного партнера через ЕТС для окремих видів проектів чи для спрощеного порядку їх підготовки.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство, договір публічно-приватного партнерства, концесійний договір, удосконалення законодавства.

Bodnar T. V. Contractual regulation of implementation public-private partnership in Ukraine

The article deals with the changes that have undergone a contractual regulation of public-private partnership in Ukraine. The provisions of the Law of Ukraine "On Public-Private Partnership" are analyzed, which regulate contractual relations in this area.



The idea of distinguishing two forms of public-private partnership is expressed-a public-private partnership in a narrow sense, which is mediated by a contract of public-private partnership, and a concession that is mediated by the concession agreement.

It is proposed to provide an author's definition of the concept of a public-private partnership agreement in the wording adopted for defining the concepts of specific agreements in the Civil Code of Ukraine, as well as to include in the updated Civil Code of Ukraine separate articles that would define the concepts of a public-private partnership agreement and a concession agreement, and to investigate the issue of the advisability of including in the Code norms regarding a direct agreement and an agreement on the joint participation of public partners in a public-private partnership project.

The proposal for replacement in Part 4 of Art. 38 of the Law of Ukraine "On Public-Private Partnership" words "for reasons of public interests" with a established phrase "which contradicts the interests of the state and society", used in Part 1 of Art. 203 of the Civil Code of Ukraine, which will avoid a subjective assessment of the public partner of the breach of the contract.

In order to improve the contractual regulation of the relations of the PPP and, in particular, the certain unification of certain terms of the PPP agreement, it is proposed to develop an exemplary contract of public-private partnership.

The opinion on the possibility of determining a private partner through ETS for certain types of projects or for the simplified procedure for their preparation is expressed.

Key words: *public-private partnership, public-private partnership agreement, concession agreement, improvement of legislation.*

Вступ. Все більш поширеною формою співробітництва держави і місцевого самоврядування з бізнесом в сучасних умовах стає публічно-приватне партнерство (далі – ППП) тобто співробітництво між публічним та приватним партнерами, що здійснюється на основі договору та відповідає ознакам публічно-приватного партнерства, визначеним законом.

Особливого значення здійснення ППП набуває у зв'язку з забезпеченням функціонування економіки України в умовах воєнного стану та в період її повоєнної відбудови.

31 жовтня 2025 р. набрав чинності Закон України «Про публічно-приватне партнерство» [1] (далі – Закон про ППП), яким запроваджено новий механізм публічно-приватного партнерства в Україні, що прийшов на заміну державно-приватному партнерству, яке останні п'ятнадцять років регулювалося Законом України «Про державно-приватне партнерство».

Закон про ППП не лише легалізував у своїй назві фактичну участь територіальної громади села, селища, міста в особі сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради або її виконавчого органу (на підставі рішення представницького органу місцевого самоврядування), а також районних та обласних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, на доцільність чого зверталася увага ще понад 10 років тому [2], але й привніс чимало новел в правове регулювання співробітництва держави і бізнесу, окремі аспекти якого розглядаються нижче.

Незважаючи на те, що питанням державно-приватного партнерства в різних галузях і сферах економіки та суспільного життя присвячено чимало досліджень [3], у тому числі і праць вчених-юристів таких, як Вінник О.М., Полухович В.І., Селіванова І.А., Сімсон О.Е., Турченко І.В. та ін., зміни, яких зазнало правове регулювання форм цього співробітництва з прийняттям Закону про ППП і, зокрема, питання договірного регулювання, не були предметом дослідження.

Метою статті є дослідження договірного регулювання здійснення ППП на прикладі договору публічно-приватного партнерства (далі – договір ППП), з'ясування ролі останнього в механізмі ППП та вироблення пропозицій щодо удосконалення правового регулювання договірних відносин в зазначеному механізмі.



Результати дослідження. Як встановлено ч. 1 ст. 5 «Форми здійснення публічно-приватного партнерства» Закону про ППП, у рамках здійснення ППП відповідно до цього Закону та інших законодавчих актів України можуть укладатися: 1) концесійний договір; 2) договір ППП.

Чи можна визнати ці два договори формами здійснення ППП?

Якщо стосовно ППП Закон про ППП чіткої відповіді не містить, що дає підстави визнавати договір про ППП однією з форм ППП, то п. 25 ст. 1 Закону України «Про концесію» [4] (далі – Закон про концесію) визначає концесію як форму здійснення ППП. З урахуванням цього вважаємо за можливе розрізняти *ППП у вузькому розумінні*, як форму ППП, що опосередковується договором ППП, і *концесію*, як форму ППП, що опосередковується концесійним договором.

Таке розуміння форм ППП і їх регулювання (крім законодавства) відповідно договором ППП і концесійним договором видається найбільш прийнятним, оскільки зазначені в Законі України «Про державно-приватне партнерство» договір управління майном та договір про спільну діяльність, насправді, не містили ознак дійсного партнерства їх учасників. Охоплення спільною назвою – «договір, укладений в рамках державно-приватного партнерства», – з урахуванням можливості укладати інші договори створював можливість відносити до договорів державно-приватного партнерства будь-який договір, що спотворювало саму суть державно-приватного партнерства.

Навряд, чи можна відносити до договорів, що опосередковують державно-приватне партнерство (сьогодні – ППП), договір про фінансування – договір між приватним партнером та кредитором (кредиторами) чи їхніми представниками, укладений з метою фінансування проекту, що здійснюється на умовах державно-приватного партнерства (ППП). Те саме можна сказати і про прямий договір, який укладається між публічним партнером, приватним партнером та кредитором (кредиторами), і визначає порядок та умови заміни приватного партнера, виконання фінансових зобов'язань приватного партнера перед кредитором (кредиторами) та інші положення, спрямовані на запобігання розірванню договору ППП, та про інші договори у сфері ППП (наприклад, договір про спільну участь публічних партнерів у проекті ППП тощо).

У зв'язку з цим, як позитивний, можна відзначити той факт, що Закон про ППП не лише поіменував договір ППП, але і визначив його поняття.

Згідно з п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону про ППП *договір публічно-приватного партнерства*, що не є концесійним договором, – це договір між публічним партнером та приватним партнером, який передбачає взяття та виконання приватним партнером перед публічним партнером обов'язку щодо фінансування (повного або часткового), створення та/або будівництва (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт, технічне переоснащення) і технічного обслуговування об'єкта ППП, з передачею або без передачі приватному партнеру права на управління та/або експлуатацію об'єкта ППП та/або права на надання суспільно значущих послуг, у порядку та на умовах, визначених таким договором.

Наведене визначення поняття договору ППП породжує, щонайменше, два зауваження, перше з яких стосується безпідставного отождолення договору ППП і концесійного договору, оскільки зі змісту ч. 1 ст. 5 Закону про ППП зрозуміло, що це дві різні форми здійснення ППП. Зважаючи на це, слова «що не є концесійним договором» з п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону про ППП доцільно виключити.

Стосовно другого зауваження, то йдеться про не зовсім вдале визначення поняття договору ППП, яке не узгоджується з визначеннями понять конкретних договорів у цивільному законодавстві України.

Якщо виходити з традиційної для цивільного законодавства структурної побудови визначення поняття конкретного цивільно-правового договору як двостороннього правочину, в якому чітко визначені права і обов'язки кожної з його сторін, то договір ППП, на наш погляд, можна визначити таким чином: «За договором публічно-приватного партнерства одна сторона (приватний партнер) зобов'язана фінансувати (повністю або частково),



створити та/або побудувати новий об'єкт (реконструювати, реставрувати, капітально відремонтувати, технічно переоснастити) і технічно обслуговувати об'єкт ППП, а інша сторона (публічний партнер) зобов'язана передати або не передавати приватному партнеру права на управління та/або експлуатацію об'єкта ППП та/або права на надання суспільно значущих послуг у порядку та на умовах, визначених таким договором».

Із запропонованого визначення більш чітко вбачається, що публічний партнер може не нести жодних зобов'язань перед приватним партнером: він може не передавати приватному партнеру ні права на управління та експлуатацію об'єкта ППП, ні права на надання суспільно значущих послуг.

За такої правової невизначеності зобов'язань публічного партнера за договором ППП у приватного партнера навряд чи з'явиться інтерес до його (договору) укладення і виконання.

Закон про ППП, як і попередній закон, що регулював відносини державно-приватного партнерства, встановлює досить громіздку і тривалу процедуру, яка передуює укладенню договору ППП. Ця процедура, що включає кілька етапів: 1) підготовка проекту ППП публічним партнером, перелік яких залежно від виду об'єктів (майна) визначено ч. 2 ст. 10 Закону про ППП; 2) підготовка концептуальної записки щодо здійснення ППП; 3) аналіз концептуальної записки щодо здійснення ППП та підготовка висновку за результатами аналізу; 4) прийняття рішення про доцільність або недоцільність техніко-економічного обґрунтування здійснення ППП, на підставі якого проводиться аналіз ефективності здійснення ППП; 5) складання висновку про доцільність чи недоцільність прийняття рішення про здійснення ППП; 6) прийняття рішення про здійснення ППП чи недоцільність його здійснення.

Слід, однак, зазначити, що протягом дії воєнного стану в Україні та протягом семи років з дня його припинення або скасування до проектів ППП з відновлення інфраструктури та економіки, включених до Переліку державних проектів ППП з відновлення інфраструктури та економіки або Переліку місцевих проектів ППП з відновлення інфраструктури та економіки застосовується спрощений порядок підготовки.

Важливу роль у визначенні приватного партнера при здійсненні ППП, так само, як і концесіонера в концесії, відіграє процедура за якою відбувається таке визначення.

Незважаючи на однакові способи визначення приватного партнера для укладення договору ППП і концесіонера для укладення концесійного договору, а саме: на конкурсних засадах шляхом застосування однієї з таких конкурентних процедур: 1) торги з обмеженою участю; 2) відкриті торги; 3) конкурентний діалог, Законом про ППП не передбачено визначення приватного партнера (як це встановлено Законом про концесію щодо визначення концесіонера) шляхом проведення конкурсу в формі електронних аукціонів в електронній торговій системі (ЕТС).

Конкурс з визначення приватного партнера має відбуватися за старою процедурою, як це було і за Законом України «Про державно-приватне партнерство», що на наш погляд, не узгоджується з тенденцією, яка сформувалася в законодавстві України, стосовно укладання договорів з публічним інтересом саме в такий конкурентний спосіб. У будь-якому разі нам не вдалося виявити якісь надзвичайні особливості визначення приватного партнера для реалізації проектів ППП, які б перешкоджали визначенню його через ЕТС хоча б для окремих видів проектів чи для спрощеного порядку підготовки проектів протягом дії воєнного стану та протягом семи років з дня його припинення або скасування, враховуючи особливе значення спрощеного порядку для відбудови інфраструктури, що зазнала руйнувань внаслідок широкомасштабної агресії РФ.

Закон про ППП, встановивши в ч. 2 ст. 13, що порядок визначення приватного партнера затверджується Кабінетом Міністрів України, не забороняє, на наш погляд, використання ЕТС Prozorro. Продажі при визначенні приватного партнера, як сторони майбутнього договору ППП, що забезпечить прозорість, недискримінаційність та рівний доступ учасників ринку – як приватних партнерів, так і концесіонерів – до ППП.

Після завершення конкурсу конкурсна комісія надсилає переможцю конкурсу запрошення до укладення договору ППП у порядку та строк, визначені конкурсною документацією.



Під час укладення договору ППП забороняється змінювати істотні умови договору, у тому числі положення про розподіл ризиків ППП між сторонами, та положення, що відображають зміст конкурсної пропозиції переможця конкурсу.

Ця вимога ч. 1 ст. 28 Закону про ППП ще раз повторюється в ч. 1 ст. 32 зазначеного Закону, яка встановлює, що договір ППП укладається в письмовій формі між публічним партнером та приватним партнером на умовах, встановлених конкурсною документацією.

Договір ППП не може бути укладений до закінчення строку на оскарження результатів оцінювання конкурсних пропозицій, яке здійснюється Антимонопольним комітетом України, як органом оскарження, в порядку, визначеному Законом України «Про публічні закупівлі», з урахуванням особливостей, передбачених Законом про ППП.

Договір ППП вважається укладеним з дня досягнення домовленості щодо всіх істотних умов і підписання сторонами тексту договору. Виникнення, зміна або припинення прав та обов'язків за договором ППП можуть бути зумовлені дією відкладальної (коли особи, які укладають договір, обумовлюють *настання* або *зміну* прав та обов'язків обставиною, щодо якої невідомо, настане вона чи ні) або скасувальної (коли особи, які укладають договір обумовлюють *припинення* прав та обов'язків обставиною, щодо якої невідомо, настане вона чи ні) обставини.

Публічний партнер протягом трьох робочих днів після укладення договору ППП надсилає завірену ним копію такого договору (з усіма додатками до нього) до уповноваженого органу та оприлюднює його неконфіденційну частину на веб-порталі Уповноваженого органу з питань закупівель.

Для виконання договору ППП можуть укладатися й інші цивільно-правові договори, у тому числі договір про фінансування, прямий договір, договір про надання гранту для проекту ППП тощо.

Як встановлено ч. 2 ст. 5 Закону про ППП, договори, що укладаються відповідно до цього Закону або Закону про концесію, можуть поєднувати елементи різних договорів (змішані договори), укладення яких регулюється цим Законом та одночасно іншими законодавчими актами. У разі якщо договір, що укладається відповідно до цього Закону або Закону про концесію, є змішаним договором, до такого договору застосовуються вимоги цього Закону або Закону про концесію.

Характерною ознакою договору ППП, як і інших договорів з публічним інтересом за участю держави чи місцевого самоврядування, є досить великий (26 умов) перелік його істотних умов, зазначених в ч. 1 ст. 34 Закону про ППП, хоч після ознайомлення з типовими та примірними договорами з публічним інтересом у деяких сферах складається враження, що сторони таких договорів замість встановлення конкретних заходів майнової відповідальності, порядку зміни та розірвання договору вирішення спорів тощо обмежуються загальними фразами на зразок: «В порядку, визначеному законодавством» або «Відповідно до законодавства», в той час, як законодавство покладає вирішення цих питань на договір [5, с. 164].

Однією з істотних умов договору про ППП визначено порядок внесення змін до нього у випадках, передбачених ст. 36 Закону про ППП, які згідно з ч. 1 цієї статті можуть бути внесені за взаємною згодою сторін, без проведення нового конкурсу. Внесення ж до договору ППП будь-яких інших змін, ніж передбачені цією статтею, не допускається та вимагає проведення нового конкурсу.

Закон про ППП передбачає, що договір ППП може включати також інші умови, відкритий перелік яких зазначений в ч. 2 ст. 34 цього Закону.

Вважаємо, що з метою покращення договірного регулювання відносин ППП і, зокрема, певної уніфікації окремих умов договору про ППП, доцільно було б, як це застосовується сьогодні для низки договорів з публічним інтересом, розробити Примірний договір ППП.

Сторони договору ППП несуть відповідальність, встановлену законом і таким договором, за невиконання чи неналежне виконання своїх зобов'язань (у тому числі виконання вимог, гарантій та інших обов'язків), визначених договором ППП.



Встановивши, що договір ППП може передбачати застосування штрафних санкцій, не заборонених законодавством України, законодавець, очевидно, мав на увазі штрафні санкції, що тимчасово не застосовуються в період дії в Україні воєнного, надзвичайного стану та у певний, різний для різних порушень, строк після його припинення або скасування, у тому числі і на підставі заяви про застосування мораторію.

Всі ці випадки встановлені прикінцевими та перехідними положеннями ЦК України, хоч прямої вказівки на заборону застосовувати певні штрафні санкції у договорах ППП вони не передбачають.

Певний науковий інтерес викликає положення ч. 4 ст. 38 Закону про ППП, згідно з яким публічний партнер має право розірвати договір ППП з міркувань публічних інтересів у порядку і на умовах, встановлених таким договором.

Встановлення Законом про ППП нової підстави для розірвання договору, не передбаченої ЦК України, вимагатиме від сторін чіткого визначення в договорі ППП поняття публічного інтересу як підстави для розірвання договору, хоч термін «міркування» (результат роздумів; думка, погляд, переконання) відображає суб'єктивну оцінку публічним партнером факту порушення публічних інтересів. Тому вважаємо за доцільне замінити в ч. 4 ст. 38 Закону про ППП слова «з міркувань публічних інтересів» усталеним словосполученням «який суперечить інтересам держави і суспільства», вжитим у ч. 1 ст. 203 ЦК України.

Насамкінець зазначимо, що згідно з ч. 1 ст. 41 Закону про ППП договір ППП регулюється правом України, проте сторони є вільними у виборі застосовного права для регулювання їхніх правовідносин, що виникають на підставі цивільно-правових договорів, які укладаються на виконання договору ППП, зокрема договору про фінансування, прямого договору, договору про надання гранту для проекту ППП, якщо інше не передбачено законодавством України (ч. 2 ст. 41 Закону про ППП).

Висновки. Аналіз правових норм Закону про ППП дає підстави для висновку про те, що цим Законом створено більш досконалий механізм договірної регулювання ППП в Україні, що створює можливості ефективно реалізувати переваги публічно-приватного співробітництва в різних сферах його застосування.

Велике значення для застосування ППП має договір ППП, яким опосередковуються відносини між публічним та приватним партнерами. З метою уніфікації його окремих умов і полегшення процедури його укладання доцільно було б розробити і затвердити Примірний договір ППП.

У зв'язку із доповненням системи цивільно-правових договорів України новими їх видами пропонуємо включити до оновленого ЦК України окремі статті, які б визначали поняття договору ППП та концесійного договору, а також дослідити питання доцільності включення до Кодексу норм щодо прямого договору та договору про спільну участь публічних партнерів у проекті ППП.

Застосування приписів Закону про ППП, а також укладення та виконання договорів ППП на практиці дозволять виявити як позитивні сторони нововведень, так і недоліки правового і договірної регулювання ППП.

Разом з тим не викликає сумніву потреба у подальшому дослідженні договірної регулювання концесійних відносин.

Список використаних джерел:

1. Про публічно-приватне партнерство: Закон України від 19.06.2025 р. № 4510-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4510-20#n194> (дата звернення: 17.09.2025р.)
2. Сімсон О.Е. Правова модель приватно-публічного партнерства в інноваційній сфері : монографія. Харків. Право. 2013. 448 с.
3. Економіко-правові аспекти державно-приватного партнерства в умовах децентралізації економіки України : матеріали Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. молодих учених



і студ. , Харків, 1–28 лютого 2017 р. / Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2017. 303 с.

4. Про концесію : Закон України від 03.10.2019 р. № 155-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20#Text> (дата звернення: 17.09.2025 р.)

5. Щербина В.С., Боднар Т.В. Деякі питання відповідальності у сфері державних резервів. *Право і суспільство*. 2025. № 2. С. 162–168.

Дата першого надходження рукопису до видання: 19.09.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 24.10.2025

Дата публікації: 28.11.2025

