

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РОЗУМІННЯ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ
ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ЗМІНИ КЛІМАТУ****REGULATORY AND LEGAL UNDERSTANDING OF THE SYSTEM
OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP ENTITIES IN THE FIELD OF CLIMATE
CHANGE**

У статті здійснено комплексне дослідження системи суб'єктів публічно-приватного партнерства у сфері зміни клімату та визначено її місце у механізмі реалізації державної кліматичної політики України. Обґрунтовано, що сучасне публічно-приватне партнерство поступово трансформується із переважно інвестиційного механізму у комплексний інструмент кліматичного врядування, який поєднує адміністративно-правові, господарсько-правові, фінансово-правові, екологічні та міжнародно-правові елементи. Доведено, що особливістю кліматично орієнтованих проєктів є участь широкого кола суб'єктів, діяльність яких спрямована на досягнення публічного інтересу у сфері декарбонізації економіки, адаптації до зміни клімату та забезпечення сталого розвитку.

Проаналізовано нормативно-правову основу функціонування системи суб'єктів публічно-приватного партнерства, яка охоплює законодавство України, міжнародні договори, право Європейського Союзу та документи міжнародних фінансових організацій. Встановлено, що чинне законодавство визначає правовий статус окремих учасників публічно-приватного партнерства, однак не містить цілісного поняття системи суб'єктів публічно-приватного партнерства у сфері зміни клімату. Запропоновано авторський підхід до визначення такої системи як багаторівневої сукупності взаємопов'язаних суб'єктів, які забезпечують підготовку, фінансування, реалізацію, моніторинг і контроль кліматичних проєктів.

Обґрунтовано доцільність виділення чотирьох функціональних рівнів системи суб'єктів, до яких належать сторони договору публічно-приватного партнерства, суб'єкти інституційного забезпечення, суб'єкти фінансового забезпечення та інші учасники кліматичних правовідносин, права чи інтереси яких пов'язані з реалізацією відповідних проєктів. Зроблено висновок, що подальший розвиток законодавства України має бути спрямований на нормативне закріплення системи суб'єктів публічно-приватного партнерства у сфері зміни клімату, удосконалення механізмів координації їх діяльності та гармонізацію національного законодавства з міжнародними й європейськими стандартами кліматичного врядування.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство; зміна клімату; система суб'єктів; адміністративно-правовий статус; державна кліматична політика; кліматичне врядування; декарбонізація.

The article provides a comprehensive study of the system of subjects of public-private partnership in the field of climate change and determines its role in the implementation of Ukraine's state climate policy. It is substantiated that modern public-private partnership is gradually transforming from a predominantly investment mechanism into a comprehensive instrument of climate governance that combines administrative, commercial, financial, environmental and international legal components. The study demonstrates that climate-oriented projects involve a wide range of participants whose activities are aimed at achieving public interests in decarbonization, climate change adaptation and sustainable development.

The legal framework governing the system of public-private partnership participants is analyzed, including Ukrainian legislation, international treaties, European Union law and the regulatory documents of international financial institutions. It is established that although current legislation defines the legal status of individual participants, it does not provide a comprehensive concept of the system of subjects of public-private partnership in the field of climate change. The author proposes a doctrinal approach according to which this system should be understood as a multi-level set of interconnected participants responsible for the preparation, financing, implementation, monitoring and control of climate projects.

The article substantiates the expediency of distinguishing four functional levels of the system, including the contracting parties, institutional support entities, financial support entities and other participants whose rights and legitimate interests are affected by the implementation of climate projects. It is concluded that further development of Ukrainian legislation should focus on the legal consolidation of the system of subjects of public-private partnership in the field of climate change, improvement of coordination mechanisms and approximation of national legislation to international and European climate governance standards.

Key words: *public-private partnership; climate change; system of subjects; administrative legal status; state climate policy; climate governance; decarbonization.*

Постановка проблеми. Глобальна кліматична криза, необхідність досягнення цілей сталого розвитку, виконання міжнародних кліматичних зобов'язань та післявоєнне відновлення України обумовлюють активне використання механізмів публічно-приватного партнерства для реалізації кліматично орієнтованих проєктів. У сучасних умовах саме публічно-приватне партнерство розглядається як один із найбільш ефективних інструментів залучення приватного капіталу, сучасних технологій та управлінського досвіду до вирішення завдань декарбонізації економіки, розвитку відновлюваної енергетики, підвищення енергоефективності, модернізації транспортної й комунальної інфраструктури та адаптації до зміни клімату.

Водночас розвиток законодавства України у сфері публічно-приватного партнерства та державної кліматичної політики значно випереджає формування відповідних наукових підходів до визначення системи суб'єктів таких правовідносин. Незважаючи на закріплення у законодавстві правового статусу окремих учасників публічно-приватного партнерства, чинні нормативно-правові акти не містять цілісного поняття системи суб'єктів публічно-приватного партнерства у сфері зміни клімату, не визначають особливостей їх функціональної взаємодії, компетенції та місця у механізмі реалізації державної кліматичної політики. Відсутність комплексного адміністративно-правового дослідження зазначеної проблематики ускладнює подальше вдосконалення законодавства та практики реалізації кліматичних проєктів, що обумовлює необхідність наукового осмислення системи суб'єктів публічно-приватного партнерства у сфері зміни клімату, визначення її структури, функціональних рівнів та особливостей нормативно-правового забезпечення.

Стан наукової розробки проблеми. Проблематика правового регулювання публічно-приватного партнерства, адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного управління, екологічного права та державної кліматичної політики досліджувалася у працях багатьох українських учених-юристів. Теоретичні засади адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного управління, їх компетенції та механізмів взаємодії розробляли Ю. П. Битяк, Т. О. Коломоєць, Р. С. Мельник, В. К. Колпаков, Н. Л. Губерська, О. М. Гумін, П. В. Діхтієвський, С. В. Ківалов, О. М. Бандурка та інші.

Питання екологічного права, державної екологічної політики, забезпечення екологічної безпеки, кліматичного врядування та правового регулювання природоохоронної діяльності знайшли відображення у працях А. П. Гетьмана, В. І. Андрейцева, Ю. С. Шемшученка, Н. Р. Малишевої, М. В. Краснової, Г. В. Анісімової, В. В. Костицького, Є. П. Суєтнова, Т. О. Корнякової та інших учених.

Правові, економічні та організаційні засади публічно-приватного партнерства, концесійних відносин, інвестиційного забезпечення та договірних моделей співробітництва держави і приватного сектору досліджували О. В. Вінник, І. В. Запатріна, В. М. Геєць, В. І. Кравців, Л. В. Кривенко, Т. В. Пепа, М. Г. Кравченко та інші науковці.

Але у сучасній юридичній літературі практично відсутні комплексні дослідження, присвячені системі суб'єктів публічно-приватного партнерства саме у сфері зміни клімату. Недостатньо розкритими залишаються питання класифікації відповідних суб'єктів, визначення їх

функціонального призначення, особливостей взаємодії, а також впливу міжнародно-правових та європейських стандартів на формування їх адміністративно-правового статусу, що обумовлює актуальність подальших наукових досліджень.

Метою статті є комплексне дослідження системи суб'єктів публічно-приватного партнерства у сфері зміни клімату, визначення її структури, функціональних рівнів та особливостей адміністративно-правового статусу окремих учасників, аналіз нормативно-правових засад їх діяльності, а також обґрунтування авторського підходу до визначення системи суб'єктів кліматично орієнтованого публічно-приватного партнерства з урахуванням міжнародних стандартів і сучасних напрямів розвитку державної кліматичної політики України.

Виклад основного матеріалу. Після ухвалення Закону України «Про публічно-приватне партнерство» 2025 року, Закону України «Про основні засади державної кліматичної політики» 2024 року, а також у контексті Паризької угоди, Угоди про асоціацію з ЄС, Національного енергетичного та кліматичного плану і Довгострокової стратегії низьковуглецевого розвитку до 2050 року ППП набуває ознак інструмента кліматичного врядування, який поєднує господарську, адміністративну, бюджетну, екологічну та міжнародно-правову складові. Незважаючи на те, що чинне законодавство України визначає правовий статус окремих учасників публічно-приватного партнерства, зокрема публічних і приватних партнерів, кредиторів, донорів, уповноваженого органу, уповноваженої організації, балансоутримувачів, радників та незалежних експертів, воно не формує цілісного поняття системи суб'єктів публічно-приватного партнерства у сфері зміни клімату. Відсутність нормативної дефініції обумовлює необхідність її наукового конструювання на доктринальному рівні, що дозволить визначити склад, функціональне призначення та взаємозв'язки між суб'єктами, які забезпечують підготовку, фінансування, реалізацію та контроль кліматичних проєктів у межах механізму публічно-приватного партнерства [1].

У сучасній адміністративно-правовій доктрині все більшого поширення набуває функціональний підхід до визначення системи суб'єктів публічно-правових відносин, відповідно до якого вирішальне значення має не лише нормативне закріплення правового статусу окремого учасника, а й його місце у механізмі реалізації публічного інтересу та взаємозв'язок з іншими суб'єктами. Такий підхід простежується у працях Ю. П. Битяка, Т. О. Коломоєць, Р. С. Мельника, Н. Л. Губерської, О. М. Гуміна, П. В. Діхтєвського, Є. С. Герасименка, А. Г. Соломахи, С. В. Ківалова, О. М. Бандурки, Н. Л. Задираки, В. К. Колпакова, які розглядають суб'єктний склад адміністративно-правових відносин як цілісну систему носіїв компетенції, адміністративних прав та обов'язків, об'єднаних спільною метою здійснення публічного управління [2; 3; 4; 5; 6].

Водночас сучасна доктрина екологічного права виходить із того, що забезпечення екологічної безпеки та реалізація державної кліматичної політики є результатом взаємодії широкого кола суб'єктів, до яких належать не лише органи державної влади, а й органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання, громадські об'єднання, міжнародні організації, фінансові установи та громадяни. Такий підхід обґрунтовується у працях А. П. Гетьмана, В. І. Андрейцева, М. В. Краснової, Т. О. Корнякової, Н. Р. Малишевої, В. А. Зуєва, Є. П. Суєтнова, В. В. Костицького, які наголошують на комплексному характері екологічного управління та необхідності координації діяльності різних інституцій у процесі досягнення цілей сталого розвитку та кліматичної нейтральності [7; 8; 9; 10].

Водночас сучасні дослідження публічно-приватного партнерства, виконані О. В. Вінник, І. В. Запатріною, В. М. Геєцем, М. Г. Кравченком, Т. В. Пепою, В. І. Кравцівим, Л. В. Кривенко та іншими науковцями, переважно зосереджені на питаннях економіко-правового механізму ППП, інвестиційного забезпечення, розподілу ризиків і договірних конструкцій. Водночас проблема формування цілісної системи суб'єктів публічно-приватного партнерства у сфері зміни клімату, яка б охоплювала адміністративно-правові, екологічно-правові, фінансово-правові та міжнародно-правові елементи, залишається недостатньо розробленою [11; 12]. Саме ця обставина обумовлює необхідність формування відповідної доктринальної категорії та її авторського визначення.

Нормативно-правова структура системи суб'єктів публічно-приватного партнерства у сфері зміни клімату характеризується багаторівневою структурою, що поєднує національні, міжнародно-правові та європейські джерела правового регулювання. Така модель обумовлена комплексним характером кліматичних правовідносин, які одночасно охоплюють сферу публічного управління, інвестиційної діяльності, охорони довкілля, енергетики, бюджетного фінансування та міжнародного співробітництва. Відповідно, правовий статус суб'єктів публічно-приватного партнерства визначається не одним нормативним актом, а системою взаємопов'язаних законодавчих та міжнародно-правових інструментів, що формують єдине правове середовище реалізації кліматичних проєктів.

Національний рівень правового регулювання становлять насамперед Закон України «Про публічно-приватне партнерство» та Закон України «Про концесію», які визначають правовий статус публічного та приватного партнерів, особливості укладення та виконання договорів, принципи розподілу ризиків, фінансування проєктів, державної підтримки та контролю за їх реалізацією. Водночас розвиток кліматично орієнтованого публічно-приватного партнерства неможливий без урахування положень Закону України «Про основні засади державної кліматичної політики», який визначає стратегічні напрями формування державної політики у сфері досягнення кліматичної нейтральності, скорочення викидів парникових газів, адаптації до зміни клімату та інтеграції кліматичних вимог до галузевих політик.

Важливими елементами нормативної структури також виступають Закон України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів», що формує систему обліку та контролю кліматичних результатів реалізації проєктів, Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» та Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку», які забезпечують інтеграцію екологічних та кліматичних критеріїв на етапах планування, прийняття управлінських рішень і реалізації інвестиційних проєктів. Сукупність зазначених нормативних актів створює правові передумови для забезпечення екологічної допустимості, прозорості та підзвітності кліматичних проєктів, що реалізуються із застосуванням механізму публічно-приватного партнерства.

Другий рівень нормативної структури формують міжнародно-правові зобов'язання України. Базове значення має Паризька угода, яка закріплює сучасну модель міжнародного кліматичного управління, засновану на національно визначених внесках (NDC), принципах поступового підвищення кліматичних амбіцій, адаптації до зміни клімату, прозорості, кліматичного фінансування та розроблення довгострокових стратегій низьковуглецевого розвитку. Саме виконання міжнародних зобов'язань за Паризькою угодою зумовлює необхідність залучення приватних інвестицій до реалізації кліматичних проєктів, що значно розширює сферу застосування механізмів публічно-приватного партнерства.

Особливе місце займає Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, відповідно до якої питання зміни клімату інтегровані до співробітництва у сфері охорони довкілля, енергетики, транспорту, промислової політики та сталого розвитку. Угода визначає обов'язок України поступово гармонізувати національне законодавство із правом Європейського Союзу, імплементувати екологічні директиви та забезпечити інтеграцію кліматичних вимог до державної політики й інвестиційної діяльності. У цьому контексті публічно-приватне партнерство набуває значення одного з ключових інструментів реалізації євроінтеграційних реформ.

Не менш важливу роль відіграють правові акти та рекомендації Енергетичного Співтовариства, зокрема щодо підготовки Національного плану з енергетики та клімату (NECP), розвитку відновлюваної енергетики, підвищення енергоефективності, скорочення викидів парникових газів та інтеграції енергетичних ринків. Вони визначають стратегічні орієнтири для реалізації інфраструктурних проєктів, які можуть здійснюватися із застосуванням механізму публічно-приватного партнерства.

Окремим елементом нормативної структури виступають міжнародні механізми фінансування кліматичних проєктів та повоєнної зеленої відбудови України. Йдеться про фінансові інструменти Європейського Союзу, міжнародних фінансових організацій, зокрема Європейського інвестиційного банку, Європейського банку реконструкції та розвитку, Світового банку, а також міжнародних кліматичних фондів. Хоча відповідні документи не визначають безпосередньо правовий статус суб'єктів публічно-приватного партнерства, вони встановлюють обов'язкові вимоги до структури управління проєктами, екологічних та соціальних гарантій, системи управління ризиками, прозорості використання коштів, моніторингу результативності та корпоративного управління, що безпосередньо впливає на формування компетенції та функціонального призначення всіх учасників кліматичних проєктів.

Висновки. Таким чином, нормативна структура системи суб'єктів публічно-приватного партнерства у сфері зміни клімату являє собою багаторівневий комплекс взаємопов'язаних національних, європейських та міжнародно-правових норм, які у своїй сукупності визначають правовий статус, компетенцію, функції та механізми взаємодії учасників кліматичних проєктів, забезпечуючи досягнення стратегічних цілей декарбонізації економіки, адаптації до зміни клімату та здійснення сталої зеленої відбудови України.

Українське позитивне право виходить з того, що ППП є довгостроковою формою співпраці з передачею приватному партнеру частини ризиків, пов'язаних із фінансуванням, створенням, будівництвом, технічним обслуговуванням, управлінням або експлуатацією об'єкта ППП; при цьому об'єкти державної чи комунальної власності не переходять у власність приватного

партнера, а використовуються для надання суспільно значущих послуг. Для кліматичної сфери це означає, що суб'єктний склад не обмежується двома сторонами договору, а формується навколо функції детермінованого розподілу кліматичних ризиків, інвестицій та публічних обов'язків.

Звідси випливає, що система суб'єктів ППП у сфері зміни клімату має щонайменше чотири концентричні рівні. Перший рівень становлять безпосередні сторони договору – публічний партнер і приватний партнер. Другий охоплює суб'єктів інституційного забезпечення: уповноважений орган, уповноважену організацію, конкурсні комісії, радників, незалежних експертів, балансоутримувачів, а також інші органи, що укладають договір на стороні публічного партнера. Третій рівень становлять суб'єкти фінансового забезпечення: кредитори, міжнародні фінансові організації, донори, грантодавці, а в окремих випадках – публічні підприємства та бюджети. Четвертий рівень охоплює користувачів послуг, фізичних осіб-бенефіціарів, громади, громадські об'єднання та інших третіх осіб, права яких можуть зачіпатися реалізацією кліматичного проєкту [12; 13].

У теоретичному вимірі саме кліматична функція є тим критерієм, який перетворює загальногосподарську модель ППП на спеціальний режим. Законодавство України про основні засади державної кліматичної політики закріплює досягнення кліматичної нейтральності, низьковуглецевий і сталий розвиток, пом'якшення наслідків зміни клімату, адаптацію до неї та виконання міжнародних зобов'язань як юридично значимі цілі державної політики. Отже, якщо договір ППП спрямований на декарбонізацію енергетики, модернізацію теплопостачання, управління відходами, водну стійкість, електротранспорт, енергоефективність будівель чи іншу діяльність, що безпосередньо забезпечує цілі пом'якшення або адаптації, він має тлумачитися як елемент кліматичного правопорядку, а не лише як інвестиційний договір.

Список використаних джерел:

1. Borysenko, A., Volk, Y., Pushkina, O., Potip, M., & Leheza, Yu.. Regulatory principles of public administration in the field of state and regional environmental policy as part of the strategy for sustainable development of Ukraine. *Revista de la Universidad del Zulia*. 2022. Vol. 38, p. 180–188
2. Губерська Н. Л. Стадії адміністративних процедур: поняття й види. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. № 30. Т. 2 С. 28–32
3. Гумін О. М. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 5. С. 32–37.
4. Діхтієвський П. В., Герасименко Є. С., Соломаха А. Г. Принцип добросовісності як складова адміністративно-правової доктрини. URL: http://lsej.org.ua/9_2025/27.pdf
5. Задирака Н. Ю. Перспективи впливу особливого адміністративного права на інститут публічного майна. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2019. Випуск 68. С. 151–157
6. Коломоєць Т., Колпаков В. Доктрина та предмет: сутність і зміст адміністративного права. *Право України*. 2021. № 10. С. 12–27.
7. Концепція екологічної освіти України. *Інформаційний збірник Міністерства освіти і науки України*. 2002. №7. С. 3–23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v6-19290-01#Text>
8. Корнякова Т. Охорона довкілля – важлива функція української держави. *Право України*. 2009. № 12. С. 202–208
9. Костицький В. В. Десять тез про юридичну відповідальність за екологічні правопорушення. *Про українське право: Часопис кафедри теорії та історії держави і права*. КНУ ім. Тараса Шевченка. 2010. Число 5. Правова відповідальність. С. 312–322.
10. Кравченко М. Г. Європеїзація муніципального управління побутовими відходами в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Юридичні науки. 2018. Вип. 4. Т. 2. С. 7–11.
11. Кривенко Л. В. Соціально-економічні інструменти забезпечення сталого розвитку. *Механізм регулювання економіки*. 2011. №2. С. 33–37. URL: https://mer.fem.sumdu.edu.ua/content/articles/issue_13/L_V_KryvenkoSocio_economic_tools_for_sustainable_development.pdf
12. Про стратегічну екологічну оцінку : Закон України від 20 березня 2018 року № 2354-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19>
13. Публічно-приватне партнерство як модель відбудови інфраструктури України. URL: <https://ips.ligazakon.net/lawnews/doc/EN260186-publichno-pryvatne-partnerstvo-yak-model-vidbudovy-infrastruktury-ukrayiny>

Дата першого надходження рукопису до видання: 21.08.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 12.09.2025

Дата публікації: 25.09.2025