



ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Парламентське дослідження щодо розвитку публічно-приватного партнерства в гуманітарній та інформаційній сферах*

2025 рік

***Анотація.** У парламентському дослідженні проаналізовано зміст нового Закону України «Про публічно-приватне партнерство» з метою пошуку шляхів його найкращого використання в гуманітарній та інформаційній сферах. Розглянуто досвід європейських держав у застосуванні публічно-приватного партнерства та надано пропозиції щодо вдосконалення українського законодавства.*

***Ключові слова:** публічно-приватне партнерство, публічний партнер, приватний партнер, концесія, гуманітарна сфера, інформаційна сфера.*

Зміст

I. Вступ.....	4
II. Основна частина	6
1. Аналіз новацій Закону України «Про публічно-приватне партнерство».....	6
2. Програмні документи, рекомендації експертів та науковців.....	9
3. Аналіз досвіду публічно-приватного партнерства окремих закордонних держав.	15
4. Шляхи вдосконалення законодавства в гуманітарній та інформаційній сферах.	23
III. Висновки	27

I. Вступ

За даними останньої спільної Швидкої оцінки завданої шкоди та потреб на відновлення (RDNA4), здійсненої Кабінетом Міністрів України, Групою Світового банку, Європейською Комісією та Організацією Об'єднаних Націй, станом на 31 грудня 2024 року загальна вартість відбудови та відновлення в Україні упродовж наступного десятиліття оцінюється у 524 млрд доларів США (506 млрд євро). Це приблизно у 2,8 раза перевищує прогнозований (на той час) номінальний валовий внутрішній продукт (ВВП) України за 2024 рік¹.

В умовах дефіциту державних коштів залучення для відновлення приватних партнерів сприятиме швидшій та якісній відбудові України. Одним з інструментів залучення приватних партнерів є публічно-приватне партнерство.

За даними звіту Групи Світового банку «Можливості приватного сектору для зеленої та стійкої реконструкції в Україні», в якому оцінюється потенціал приватного фінансування для задоволення потреб відбудови як за сценарієм збереження статус-кво, так і за сценарієм із впровадженням реформ та секторальних змін, у разі реалізації сценарію без реформ, який передбачає продовження відновлення довоєнної економічної динаміки до вторгнення, приватні інвестиції генеруватимуть понад 73 млрд доларів, або приблизно 18 % від загальних інвестиційних потреб, визначених у RDNA2 (тоді шкода оцінювалася в 411 млрд доларів).

За сценарієм, коли Кабінет Міністрів України прискорить економічні реформи, задовольнить потреби секторів та поглибить інтеграцію з Європейським Союзом (далі – ЄС), Україна може отримати майже 130 млрд доларів інвестицій приватного сектору в країну. Це покриє приблизно третину потреб, визначених у RDNA2, та відкриє додаткові можливості для приватного сектору в розмірі 282 млрд доларів для стимулювання економічного розвитку України².

На жаль, дотепер механізми публічно-приватного партнерства (далі – ППП) не були популярними в Україні. За даними Міністерства економіки, доквілля та сільського господарства України станом на 01 січня 2025 року на умовах ППП було укладено 200 договорів, з яких реалізовувалися 22 договори (9 – концесійних договорів, 6 – договорів про спільну діяльність, 7 – інших договорів), 167 договорів не реалізовувалися (114 – не виконувалися, 53 – було розірвано / закінчився термін дії), 11 були призупинені у зв'язку зі збройною агресією³.

Територіально укладені договори, які виконуються, розподіляються таким чином:

¹ Оновлена оцінка потреб України на відновлення та відбудову. *Website of the World Bank Group*. URL: <https://www.worldbank.org/uk/news/press-release/2025/02/25/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released>

² Можливості приватного сектору для зеленої та стійкої реконструкції в Україні. *Website of the International Finance Corporation (IFC)*. URL: <https://www.ifc.org/en/insights-reports/2023/private-sector-opportunities-for-a-green-and-resilient-reconstruction-in-ukraine>

³ Стан здійснення ДПП в Україні. *Вебсайт Міністерства економіки, доквілля та сільського господарства України*. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppvUkraini>



Рис. 1.

В гуманітарній та інформаційній сферах реалізуються тільки 4 проекти.

Деякі експерти називають причиною такої ситуації складну і тривалу для бізнесу процедуру початку співробітництва з державою, яка була встановлена Законом України «Про державно-приватне партнерство»⁴.

19 червня 2025 року Верховною Радою України було прийнято новий Закон України «Про публічно-приватне партнерство»⁵, метою якого є спрощення процедури підготовки та реалізації проектів ППП для відбудови зруйнованих об'єктів інфраструктури та побудови нових об'єктів, пов'язаних із повоєнною перебудовою економіки.

Метою цього парламентського дослідження є визначення шляхів удосконалення законодавства в гуманітарній та інформаційній сферах для ефективної реалізації проектів ППП у цих галузях.

⁴ Див., наприклад, Механізм державно-приватного партнерства має бути задіяний для відбудови України. Вебсайт GOLAW. URL: <https://golaw.ua/ua/insights/publication/mechanizm-derzhavno-privatnogo-partnerstva-maye-buti-zadiyanij-dlya-vidbudovi-ukrayini/>

⁵ Про публічно-приватне партнерство: Закон України від 19 червня 2025 року № 4510-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4510-20#Text>

II. Основна частина

1. Аналіз новацій Закону України «Про публічно-приватне партнерство».

Закон України «Про публічно-приватне партнерство» (далі – Закон) запровадив нові підходи до співпраці між державними та приватними партнерами.

Відповідно до нового Закону підготовка проекту ППП здійснюється виключно за ініціативою публічного партнера (стаття 10). Водночас публічним партнером можуть бути не тільки державні органи, які згідно із Законом України «Про управління об'єктами державної власності» здійснюють управління такими об'єктами, органів місцевого самоврядування, Національною академією наук України, національних галузевих академій наук, а й господарські товариства публічного сектору.

Строк дії договору ППП тепер не обмежується законодавством: серед ознак ППП названо лише довготривалість такого партнерства. Водночас для проектів ППП із будівництва житла та проектів ППП з будівництва житла, зокрема з допороговим значенням, строк може становити менше ніж п'ять років (стаття 3). Крім того, Законом тепер чітко встановлено підстави можливого тимчасового зупинення перебігу строку ППП (настання форс-мажорних обставин (обставин непереборної сили); настання відкладальних або скасувальних обставин; прийняття (вчинення) суб'єктом владних повноважень рішень, дій чи бездіяльності, що істотно впливають на здійснення прав та виконання обов'язків сторонами договору ППП) та максимальний строк такого зупинення (сукупно не більш як на п'ять років) (стаття 9).

Проект ППП вважається таким, що має допорогове значення, якщо його очікувана вартість є меншою за суму, еквівалентну 5,538 млн євро, що розраховується за офіційним курсом валют, установленим Національним банком України станом на перший робочий день кварталу, в якому подається концептуальна записка для аналізу щодо здійснення ППП.

Для проектів ППП із допороговим значенням передбачено спрощену, одноетапну процедуру підготовки, під час якої готується тільки концептуальна записка щодо здійснення ППП. Протягом дії воєнного стану в Україні, а також упродовж семи років із дня його припинення або скасування до проектів ППП із відновлення інфраструктури та економіки, включених до переліків державних або місцевих проектів ППП із відновлення інфраструктури та економіки, застосовуватиметься спрощений порядок підготовки. Порядок формування таких переліків визначатиме Кабінет Міністрів України. Для інших проектів техніко-економічне обґрунтування здійснення ППП готується у випадку, коли орган, що проводив аналіз концептуальної записки щодо здійснення ППП, визнає його підготовку доцільною (стаття 10).

Дещо змінено сфери застосування ППП (стаття 4 Закону): партнерство може застосовуватися в усіх сферах, проте перелік, прямо визначений у Законі, тепер

включає: надання послуг поштового зв'язку; забезпечення діяльності установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, пунктів пропуску через державний кордон, безпеки та оборони; наукову і науково-технічну діяльність; цифрову інфраструктуру, інформаційні технології та кібербезпеку.

Водночас Закон не охоплює такі сфери, як машинобудування, а також донорство крові та/або її компонентів, заготівля, переробка, тестування, зберігання, розподіл і реалізація донорської крові та/або компонентів крові. Якщо раніше йшлося лише про будівництво та капітальний ремонт житлових будинків, повністю чи частково зруйнованих внаслідок бойових дій на території проведення антитерористичної операції, то зараз передбачається ППП у сфері житлової нерухомості взагалі. У гуманітарній сфері наразі визначено такі напрями: туризм, рекреація, культура (у тому числі управління та/або експлуатація пам'яток архітектури та об'єктів культурної спадщини) та спорт.

Серед форм здійснення ППП передбачено лише два види договорів – концесійний та договір про ППП (стаття 5 Закону).

Законом уточнено поняття об'єкта ППП – зокрема, виокремлено таке майно, як: програмне забезпечення, інформаційні системи та програмні продукти; устаткування (обладнання) та комплектуючі вироби до нього; транспортні засоби, що будуть використовуватися для надання суспільно значущих послуг згідно з договором ППП (стаття 6 Закону).

До джерел фінансування ППП додалися кошти державних, комунальних підприємств, установ, організацій, господарських товариств публічного сектору, а також гранти для проектів ППП (стаття 8).

Аналіз ефективності здійснення публічно-приватного партнерства тепер включає, зокрема, визначення фіскальних наслідків здійснення ППП; визначення технічних рішень і технічних вимог до здійснення ППП; визначення строку ППП (стаття 11).

Встановлено граничні строки прийняття рішення про здійснення ППП чи про недоцільність його здійснення – протягом 90 календарних днів із дня подання техніко-економічного обґрунтування здійснення ППП, а для проектів ППП із допороговим значенням – протягом 45 календарних днів із дня подання концептуальної записки щодо здійснення ППП. Строк здійснення необхідних заходів щодо підготовки до проведення конкурсу та укладення договору ППП скорочено до 90 днів із дня прийняття рішення про здійснення ППП.

Визначення приватного партнера для укладення договору ППП передбачається на конкурсних засадах шляхом застосування однієї з таких конкурентних процедур: торги з обмеженою участю; відкриті торги; конкурентний діалог (стаття 13 Закону). Загалом процедури проведення конкурсу виписані більш детально, ніж у Законі України «Про державно-приватне партнерство», зокрема, унормовано порядок створення конкурсних комісій, залучення незалежних

експертів, склад конкурсної документації, зміст оголошень про проведення конкурентних процедур, критерії кваліфікаційного відбору тощо.

Статтею 21 Закону передбачено забезпечення конкурсної пропозиції, розмір якого не може перевищувати 1 % вартості проекту ППП. Строк оцінювання конкурсних пропозицій (зокрема визначення переможця конкурсу) встановлюється інструкцією для учасників конкурсу, але не може перевищувати 45 календарних днів із дати завершення строку для подання конкурсних пропозицій (стаття 22 Закону). Критерії оцінювання конкурсних пропозицій визначаються конкурсною комісією й поділяються на технічні та фінансово-комерційні. Результати оцінювання конкурсних пропозицій оформлюються протоколом, який оприлюднюється протягом одного робочого дня з дати визначення переможця конкурсу.

Оскарження конкурентних процедур із відбору приватного партнера здійснюється в порядку, визначеному Законом України «Про публічні закупівлі», з урахуванням особливостей, передбачених Законом (стаття 29).

Наразі Законом встановлено перелік істотних умов договору ППП. Суттєво розширено перелік видів підтримки здійснення ППП, яка надається у вигляді державної підтримки з державного бюджету чи місцевих бюджетів або у вигляді підтримки з інших джерел, не заборонених законодавством (стаття 43).

До договору ППП застосовується гарантія стабільності законодавства, яка полягає в застосуванні до договору ППП протягом строку його дії законодавства України, чинного на дату укладення такого договору, а саме Закону та прийнятих на його виконання нормативно-правових актів, а також податкового законодавства в частині регулювання (встановлення) об'єкта оподаткування, бази оподаткування, ставки податків та податкових пільг (стаття 44).

Договір ППП, договір про фінансування та прямий договір повинні передбачати гарантії прав кредиторів. Прямий договір може передбачати права кредитора в разі заміни приватного партнера, зокрема погодження такої заміни, якщо вона ініціюється публічним партнером, та навпаки, право кредитора на вступ у права та обов'язки приватного партнера та інші положення. Прямий договір повинен передбачати умови здійснення відшкодування кредитору в разі дострокового припинення договору ППП (стаття 46).

Цілий розділ Закону присвячено особливостям підготовки та реалізації проектів ППП в окремих сферах. Ще один розділ врегульовує питання контролю та моніторингу.

Законом вносяться зміни до більше ніж 30 спеціальних законів України, зокрема суттєві зміни до Закону України «Про концесію»⁶. Слід звернути увагу, що, як і в чинній редакції зазначеного Закону України, зміни передбачають укладення

⁶ Про концесію: Закон України від 3 жовтня 2019 року № 155-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20#Text>

концесійних договорів через електронну торгову систему. Водночас укладення договорів ППП із використанням такої системи не передбачено.

Загалом Закон дійсно спрощує співробітництво між публічними та приватними партнерами, особливо на початковому етапі відновлення – поки буде діяти спрощена процедура ППП. Проте він несе й певні ризики – наприклад, відсутність обмежень щодо строків ППП може спровокувати «приховану приватизацію» об'єктів ППП.

Частиною третьою статті 2 Закону, як і чинним Законом України «Про державно-приватне партнерство», встановлено, що на відносини, що виникають у зв'язку з вибором приватного партнера, виконанням договору ППП та наданням підтримки здійснення ППП, не поширюється дія законодавства про публічні закупівлі. Слід зазначити, що на тлі збільшення державної підтримки проектів ППП збільшуються й ризики нецільового та нераціонального використання бюджетних коштів.

Відповідно до частини п'ятої статті 6 Закону на об'єкт ППП (його частину, складові частини подільного об'єкта ППП) протягом строку дії договору ППП не поширюється дія законодавства України про оренду державного та комунального майна та законодавство України, що регулює порядок списання такого майна. Умови передачі зазначених об'єктів в оренду та порядок їх списання регулюються договором ППП. Відтак, сторони договору ППП зможуть самостійно визначати, як списувати майно, що входить до складу об'єкта ППП, що несе ризики зловживань та корупції.

Незважаючи на доволі сумний досвід проектів державно-приватного партнерства, абсолютна більшість яких так і не була реалізована, Закон не містить норм щодо посилення відповідальності за невиконання зобов'язань за договорами ППП.

2. Програмні документи, рекомендації експертів та науковців.

Ще у 2015 році Міжнародним банком реконструкції та розвитку разом зі Світовим банком було здійснено аналіз практики державно-приватного партнерства в Україні, яке розглядалося в контексті управління державними інвестиціями⁷. У оцінці йшлося, зокрема, про відсутність єдиної системи державних інвестицій і проектів державно-приватного партнерства (далі – ДПП) як її складника, а також стратегічного погляду на пріоритети державного інвестування; ясності у визначенні того, які саме проектні пропозиції приватної компанії можуть розглядатися як державні інвестиції. Підкреслювалося, що реалізація ДПП (ППП) має сенс лише тоді, коли витрати на нього є зрозумілими та зіставними з витратами, які виникли б у разі реалізації цього проекту іншими способами.

⁷ Державно-приватне партнерство в контексті управління державними інвестиціями в Україні. Оцінка. Вебсайт Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства України. URL: <https://me.gov.ua/view/f4dc61d5-731b-47fd-99fc-813ac08e064f>

Відсутність в Україні механізму державного інвестування, що відповідав би міжнародним стандартам та був ефективним, намагалися нівелювати шляхом упровадження заходів Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022 – 2025 роки⁸, які й станом на тепер далеко не всі реалізовані. Проте певні позитивні зрушення у напрямку запровадження цієї Стратегії відбулися: крім удосконалення законодавчої бази, було схвалено пілотний Єдиний проектний портфель здійснення публічних інвестицій (SPP), розміщений у системі DREAM⁹. Однак, під час пошуку за секторами та функціональною класифікацією видатків у ньому не виявлено жодного проекту у сфері культури.

Як вбачається з низки актів Кабінету Міністрів України¹⁰, проекти ППП наразі розглядаються в межах публічних інвестиційних проектів та програм публічних інвестицій, тобто переліки державних (місцевих) проектів ППП із відновлення інфраструктури та економіки, передбачені Законом України «Про публічно-приватне партнерство», мають бути включені до проектного портфеля.

До таких переліків включаються проекти ППП, зважаючи на необхідність будівництва нових або відновлення наявних об'єктів інфраструктури, з урахуванням офіційної інформації про зруйновану чи пошкоджену інфраструктуру внаслідок збройної агресії, або у зв'язку з необхідністю задоволення потреб, зокрема у сферах охорони здоров'я, енергетики, соціальної та транспортної інфраструктури, що виникли внаслідок такої збройної агресії, або у зв'язку з необхідністю інтеграції секторів транспортної інфраструктури та енергетики економіки України до ЄС. Відтак існує ймовірність, що в майбутньому до таких переліків будуть включені зруйновані об'єкти гуманітарної сфери або нові там, де їх раніше не було (наприклад, будівництво об'єктів культури або дитячої/юнацької творчості в населених пунктах, населення яких значно збільшилося внаслідок внутрішнього переміщення), однак розраховувати, що відповідні проекти ППП суттєво вплинуть на розвиток гуманітарної сфери, на наш погляд, не варто.

Водночас слід зазначити, що Операційний план заходів із реалізації у 2025–2027 роках Стратегії розвитку культури в Україні на період до 2030 року¹¹ передбачає стимулювання використання механізму державно-приватного партнерства для реалізації інвестиційних проектів у сфері культури,

⁸ Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022 – 2025 роки та план заходів з її реалізації: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1805. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-%D1%80#Text>

⁹ DREAM. Єдиний проектний портфель. URL: <https://dream.gov.ua/ua/pip-pipeline>

¹⁰ Див., наприклад, Деякі питання розподілу публічних інвестицій: постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2025 року № 232. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232-2025-%D0%BF#Text>; Деякі питання управління публічними інвестиціями: постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2025 року № 527. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/527-2025-%D0%BF#Text>; Деякі питання підготовки, подання, оцінки та критеріїв пріоритетизації концепцій публічних інвестиційних проектів на 2025 рік: постановою Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2024 року № 903. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2024-%D0%BF#Text>

¹¹ Про схвалення Стратегії розвитку культури в Україні на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025-2027 роках: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 березня 2025 року № 293-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/293-2025-%D1%80#Text>

кіновиробництва та кінодистрибуції: у 2025 році планується підготувати аналітичний звіт щодо застосування державно-приватного партнерства у сфері культури (можливості, обмеження та ризики); у 2026 році – сформувані перелік потенційних об’єктів державно-приватного партнерства у сфері культури, а у 2027 році – запровадити не менш як три пілотних проекти на основі державно-приватного партнерства для модернізації інфраструктури закладів культури.

Стратегією розвитку бібліотечної справи на період до 2025 року «Якісні зміни бібліотек для забезпечення сталого розвитку України»¹² передбачено створити сприятливі умови для державно-приватного партнерства з метою залучення ресурсів на модернізацію матеріально-технічної бази та інформаційно-технологічної інфраструктури бібліотек і з цією метою спрямовувати фундаментальні та прикладні наукові дослідження на розв’язання нагальних проблем розвитку бібліотечно-інформаційної сфери відповідно до світових тенденцій та надавати їм підтримку в межах державно-приватного партнерства.

Таким чином, програмними документами в гуманітарній та інформаційній сферах передбачено розвиток публічно-приватного партнерства, але на практиці ці механізми не надто розвинені.

Загалом багато дослідників не вважають ППП панацеєю для розв’язання питань тієї чи іншої галузі. Наприклад, Ю. Зуєва посилається на звіт Європейського суду аудиторів (Рахункової плати) «Публічно-приватне партнерство в ЄС: великі недоліки та обмежені вигоди» 2018 року, де зазначалося, що ППП далеко не завжди забезпечує належне співвідношення ціни та якості послуг, якими може користуватися суспільство внаслідок реалізації того чи іншого проекту. Європейський суд аудиторів наголосив, що провали ППП очевидні вже багато років, а також рекомендував державам-членам не сприяти більш інтенсивному та масштабному використанню ППП, поки визначені у звіті проблеми не будуть розв’язані (зокрема, поки не буде впевненості в тому, що вибір на користь ППП є таким, що забезпечує найвигідніше співвідношення капіталовкладень та якості отриманого продукту). Серед недоліків проектів ППП у державах ЄС зазначається, що вони зазвичай є найдорожчим способом фінансування проектів, а також, що у проектах ППП відсутня достатня прозорість та адекватний розподіл ризиків між учасниками. Ще в жовтні 2017 року понад 150 організацій з усього світу підписали маніфест, в якому закликали Світовий банк та подібні органи припинити просування державно-приватного партнерства¹³. Власне, Світовий банк також акцентував на цьому питанні у своїй оцінці.

Щодо нового Закону України «Про публічно-приватне партнерство» слід зазначити запровадження так званої «британської моделі», за якої держава здійснює

¹² Про схвалення Стратегії розвитку бібліотечної справи на період до 2025 року «Якісні зміни бібліотек для забезпечення сталого розвитку України»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 219-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/219-2016-%D1%80#Text>

¹³ Ю. Зуєва. Закордонні кейси з ДПП: порівняльний аналіз. *Вебсайт Юридичної газети*. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/derzhavnoprivatne-partnerstvo/zakordonni-keysi-z-dpp-porivnyalniy-analiz.html>

оплату приватному партнеру вже після завершення проекту, наприклад, після введення в експлуатацію мосту чи дороги. Міжнародна антикорупційна організація Transparency International Ukraine¹⁴ підкреслює, що, з одного боку, це зменшує навантаження на бюджет і дозволяє реалізовувати більше проектів, а з іншого – у перспективі бюджету проект вийде дорожчим, ніж якби він фінансувався за звичайною схемою. Серед інших недоліків називають такі:

- ✓ щодо надання земельних ділянок приватним партнерам для проектів ППП – не прописано, як ці землі повертатимуться державі після завершення проектів; відсутні чіткі строки та правила для підготовки відведення земель, вимоги до оцінювання за ринковими стандартами, що загрожує плутаниною в земельному кадастрі, наданням цінних земель наближеним задешево чи без конкурсу, і навіть приватизацією під виглядом проектів ППП;

- ✓ щодо спрощення підготовки проектів будівництва, особливо житлових, – здійснення їх без належних документів може призвести до хаотичної забудови, яка перевантажить дороги, комунікації чи школи, а також до економічно не вигідних проектів, що приносять лише приватним компаніям;

- ✓ щодо надання повноважень стосовно участі в ППП господарським товариствам публічного сектору – відсутність належних механізмів контролю як таких товариств, так і їх приватних партнерів, може призвести до залучення до ППП недобросовісних приватних партнерів, до прихованої приватизації, витіснення соціального житла комерційною забудовою;

- ✓ щодо фінансових потоків – відсутнє їх належне регулювання, особливо що стосується грантів, може призвести не тільки до неефективного використання коштів, а й до неконтрольованого їх виведення.

Досліджуючи розвиток ППП у культурній політиці, О. Валевський наполягав, що для його ефективного впровадження необхідно прийняти закон про меценатство. Таку позицію він обґрунтовував специфікою цієї діяльності та дієвих стимулів її розвитку, зокрема, підвищена увага має приділятися не тільки отриманню прибутку, а й соціальній та культурній значущості результатів ППП; необхідно визнати специфіку об'єктів культури (зокрема механізм об'єктивної оцінки їх вартості), визначити санкції в разі порушення охоронних зобов'язань тощо. Водночас для умов України дослідник вважає оптимальними формами ППП у сфері культури оренду, концесію, аутсорсинг, інвестиційні домовленості (тобто виходить за межі спеціального Закону). Зокрема, оренда може застосовуватися щодо музеїв, бібліотек, концертних залів, архітектурних пам'яток. Крім того, для всіх форм ППП щодо історичних пам'яток має бути вимога охоронного зобов'язання зі збереження об'єкта спадщини¹⁵. Слід нагадати, що профільним

¹⁴ Реформа ДПП для повоєнної відбудови: перспектива чи ризик? Вебсайт Transparency International Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/news/reforma-dpp-dlya-povoyennoyi-vidbudovy-perspektyva-chy-ryzyk/>

¹⁵ Валевський О.Л. АКТУАЛЬНІСТЬ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ КУЛЬТУРНОЇ ПОЛІТИКИ. Вебсайт Національного інституту стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-10/aktualnist-rozvytku-derzhavno-pryvatnogo-partnerstva.pdf>

Міністерством понад рік тому був презентований проект Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо меценатської діяльності у сфері культури¹⁶, однак він так і не був внесений на розгляд Верховної Ради України.

Досліджуючи ППП у соціальній сфері, М. Александрова та В. Довгалюк вважають, що найкращим видом договору ППП для цієї сфери є договір про спільну діяльність, – адже закордонний досвід, наприклад, Великобританії, Канади щодо концесійних договорів у соціальній сфері свідчить, що функції надання профільних послуг у них залишаються за публічним сектором, а приватний партнер лише створює умови для роботи та забезпечує життєдіяльність відповідних підприємств, організацій та установ. Серед інших рекомендацій науковців: чітко розподіляти в соціальних програмах та укладених договорах ППП ризики держави і приватного партнера, створюючи умови не для разових проектів, а для довгострокових партнерських угод; передбачити підстави для відмови від участі саме в соціально-спрямованих проектах ППП, реалізовувати принцип контролю, особливо комплаєнсу, освіти й контакту з населенням, розробляючи механізм діалогу та публічного обговорення проектів¹⁷.

В. Сичова та Т. Самофалова звертають увагу на необхідність відкритості у відносинах ППП, що передбачає зміцнення довіри між суспільством, державою та приватними партнерами. Інструментами такого зміцнення вони вважають цифрові платформи, які є дієвим елементом забезпечення контролю громадськості за використанням бюджетних коштів і коштів донорів. Тому обов'язковість їх застосування в ППП науковиці вважають за доцільне закріпити законом. Управління окремими проектами ППП у складі стратегій відновлення може підтримуватись цифровими інструментами, що забезпечують керованість проекту, такими як: Asana, Trello, Jira та інші¹⁸.

Загалом щодо приватних інвестицій, залучення яких дуже актуальне для гуманітарної сфери, нагадуємо, що Дослідницькою службою Верховної Ради України пропонувалися заходи вдосконалення законодавства, а саме – запровадження відповідної системи фіскальних преференцій, спрощеної процедури обліку отриманих прибутків закладами культури, забезпечення автономності розпорядження закладами культури таким прибутком та іншими заходами стимулювання інвесторів у сфері культури¹⁹.

¹⁶ Ростислав Карандеев презентував розроблений МКІП законопроект про меценатство у сфері культури. *Вебсайт Міністерства культури та стратегічних комунікацій України (МКСК)*. URL: <https://mesc.gov.ua/news/rostislav-karandyeyev-prezentuvav-rozroblenyj-mkip-zakonoprojekt-pro-meczenatstvo-u-sferi-kultury/>

¹⁷ Александрова М. М., Довгалюк В. В. Державно-приватне партнерство в соціальній сфері. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1480>

¹⁸ Сичова В. В., Самофалова Т. О. Державно-приватне партнерство у повоєнному відновленні України. Державне будівництво. 2023. № 2 (34). С. 125–141. URL: <https://periodicals.karazin.ua/db/article/download/23398/21396>

¹⁹ Концепція законодавчого забезпечення національної культурної політики України. *Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України*. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/hum_social_policy/concept_rz-hsp/75374.html

Про потреби в удосконаленні законодавства у сфері культури та туризму йдеться й у звіті «Можливості залучення приватного сектору до зеленої та стійкої відбудови України», який ми вже згадували. За оцінками його авторів, туристичний сектор має значний потенціал із розвитку в міських та сільських районах у всіх областях України, але його інвестиційні можливості не пов'язані з відбудовою. Цей сектор здатен залучити 5 млрд доларів США приватних інвестицій у разі проведення реформ у галузі.

Дослідниками пропонуються такі реформи в гуманітарній та інформаційній сферах:

Табл. 1.

Сектори	Реформи та інші секторальні заходи
Туризм	<ul style="list-style-type: none"> • Оновлення застарілих вимог до ліцензування для туристичних операторів та створення сучасних механізмів страхування • Відмова від обов'язкової категоризації готелів та створення організацій самоврядування • Створення нормативно-правової бази для організацій менеджменту туристичних напрямків на національному, обласному та місцевому рівнях
Телекомунікації та цифрові технології	<ul style="list-style-type: none"> • Спрощення процедур для уможливлення запуску технологій 5G • Подальше розширення доступу до інтернету через закріплення обов'язковості механізмів спільного використання інфраструктури та забезпечення того, що обмеження щодо інтернет-ресурсів є чітко визначеними • Оновлення нормативно-правової бази для розподілу радіохвиль задля збільшення кількості частот, доступних для мобільних комунікацій • Інтеграція України в роумінговий простір ЄС та забезпечення того, що нові гравці можуть отримати доступ до ринку • Закріплення на регуляторному рівні можливості участі підрядників у наданні електронних державних послуг через конкурсний тендерний процес
Мовлення	<ul style="list-style-type: none"> • Залучення комерційного фінансування та зрештою уможливлення збільшення частки приватного сектору в державному мовленні • Забезпечення гарантій свободи медіа

3. Аналіз досвіду публічно-приватного партнерства окремих закордонних держав.

За даними Огляду європейського ринку публічно-приватного партнерства у 2024 році станом на березень 2025 року²⁰ від Європейського інвестиційного банку в стані реалізації знаходилися проекти публічно-приватного партнерства, представлені на рис. 2.

Сукупна вартість проектів (у млрд євро) та кількість проектів за країнами

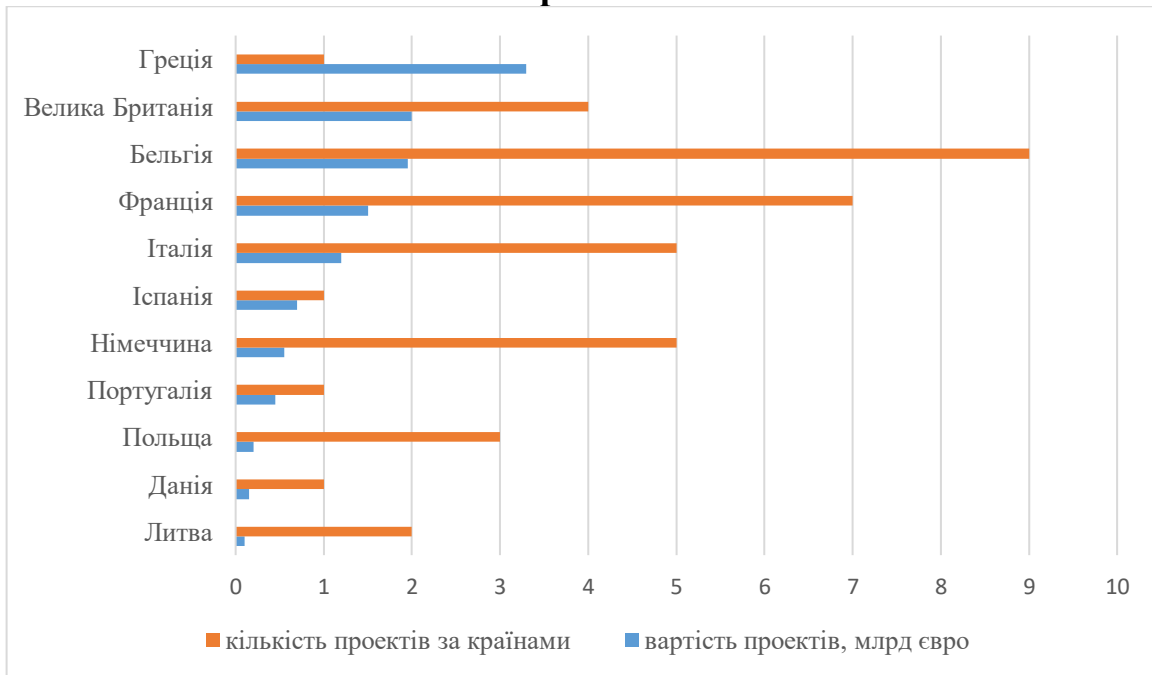


Рис.2.

Сектор відпочинку та культури, за даними Огляду, посів третє місце за кількістю проектів, з чотирма проектами у 2024 році (два у 2023 році). Ці проекти стосувалися створення спортивних та розважальних об'єктів – один у Литві та три у Польщі. Однак обсяг транзакцій у секторі був відносно низьким – лише 65 млн євро (у 2023 році було залучено 150 млн євро).

20 з 39 проектів ППП, які досягли фінансового закриття у 2024 році, мали вартість менше ніж 100 млн євро. Більшість цих менших проектів були зосереджені в секторах відпочинку та культури, житлово-комунальних послуг, а також освіти (86 % проектів у цих трьох секторах мали вартість менше ніж 100 млн євро). У цих секторах, що характеризуються менш масштабними проектами, і тому привабливіші для інвестицій, спостерігається зростання участі нових та історично менш активних країн.

²⁰ Review of the European public-private partnership market in 2024 March 2025: European PPP Expertise Centre. Website of the European Investment Bank (EIB) Group. URL: https://www.eib.org/attachments/lucalli/20250010_epec_market_update_2024_en.pdf

Наприклад, у Бельгії, яка мала лише два проекти ППП у 2022 та 2023 роках, у 2024 році спостерігався сплеск активності, водночас сім із дев'яти транзакцій були пов'язані зі шкільними закладами вартістю до 100 млн євро. Основним сектором у портфелі Італії є охорона здоров'я з 10 проектами, а у секторах транспорту, житлово-комунальних послуг, відпочинку та культури було по 6 проектів.

Як бачимо, у Європі також не дуже поширені механізми ППП, хоча слід зазначити, що законодавство багатьох держав трактує саме поняття ППП ширше, ніж воно визначено законодавством України (або не визначено, і держава відносить до цього поняття будь-які форми взаємодії між нею та бізнесом).

Зелена книга про державно-приватне партнерство та законодавство ЄС щодо державних контрактів та концесій²¹ виділяє два основних типи ППП (рис. 3):

ППП виключно договірною характеру	ППП інституційного характеру
<ul style="list-style-type: none"> • партнерство базується виключно на договірних відносинах • підпадає під дію директив про публічні закупівлі або концесійні договори • найпоширенішою формою є концесія 	<ul style="list-style-type: none"> • приватний партнер запрошується до створення та управління інфраструктурою для державного органу (наприклад, школою, лікарнею, виправним центром) • винагорода для приватного партнера має форму не зборів, що сплачуються користувачами робіт або послуг, а регулярних платежів державного партнера

Рис.3.

У гуманітарній сфері поширенішими є саме ППП інституційного характеру, а що стосується будівництва об'єктів цієї сфери – до них застосовуються ППП договірною характеру, проте зі значними спрощеннями. Так, відповідно до Директиви 2014/23/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 лютого 2014 року щодо укладання концесійних договорів²² концесії на соціальні та інші спеціальні послуги підпадають лише під зобов'язання, визначені чотирма статтями цієї Директиви. До таких послуг належать, зокрема, соціальні та суміжні послуги, освітні, медичні та культурні послуги, а також готельні, ресторанні й комунальні послуги.

²¹ Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52004DC0327>

²² Consolidated text: Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts (Text with EEA relevance)Text with EEA relevance. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014L0023-20240101>

Законодавче регулювання ППП у *Литві* здійснюється статтею 15³ Закону про інвестиції Литовської Республіки²³, згідно з якою строк дії угоди про ППП не може бути меншим ніж 5 років та перевищувати період для отримання прибутку від інвестованого капіталу та відшкодування інвестицій, викладених у угоді про ППП. Рішення про доцільність реалізації проекту приймається Урядом Литовської Республіки відповідно до встановленого ним порядку підготовки та реалізації проектів ППП (якщо проект реалізується державним органом, уповноваженим Урядом) або муніципальною радою.

Замовник повинен отримати висновок уповноваженого Урядом органу щодо впливу угоди на дефіцит та борг сектору державного управління, а також щодо доцільності застосування ППП та відповідності документів про відбір встановленим вимогам. Вибір приватного суб'єкта господарювання та укладення угод про ППП здійснюється відповідно до згаданого Закону, Закону про державні закупівлі, Закону про державні закупівлі у сфері оборони та безпеки або Закону про закупівлі замовниками у сфері водного господарства, енергетики, транспорту або поштових послуг.

Також існують такі форми партнерства, як концесія (згідно із Законом про концесії²⁴) та створення підприємств зі змішаним капіталом (відповідно до Закону про управління, використання та розпорядження державним та комунальним майном²⁵).

Правила ППП, затверджені постановою Уряду від 11 листопада 2009 року № 1480²⁶ (далі – Постанова), визначають процес підготовки, затвердження та реалізації проектів ППП, а також обов'язки сторін. Відповідно до пункту 3 Постанови проекти ППП підготовлені у сфері розвитку інформаційного суспільства мають бути узгоджені з Державним агентством цифрових рішень перед їх поданням до державного органу – Центрального агентства з управління проектами. Особливостей, пов'язаних із проектами ППП у гуманітарній сфері правилами не встановлено.

У 2024 році у країні діяло 50 угод ППП, що охоплюють інвестиції в культуру, спорт, туризм, енергетику, управління відходами, правоохоронну діяльність, освіту, транспорт та оборону²⁷. Найбільшу частку приватних капіталовкладень було спрямовано на національну оборону та модернізацію вуличного освітлення. 2024 року набули чинності два нові контракти про ППП, серед них – реконструкція

²³ Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas (Žin., 1999, Nr. 66-2127) (Інвестицій). URL: <https://www.infolex.lt/teise/DocumentSinglePart.aspx?AktoId=52483&StrNr=15-3#>

²⁴ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.31376?jfwid>

²⁵ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas. URL: https://www.infolex.lt/portal/start_ta.asp?act=doc&fr=pop&doc=8032

²⁶ Nutarimas DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖS 2009 M. LAPKRIČIO 11 D. NUTARIMO NR. 1480 „DĖL VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ PARTNERYSTĖS“ PAKĖITIMO. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/c2ef1570b22411efbb3fe9794b4a33e2?jfwid=dlb31jlo5>

²⁷ VPSP Lietuvoje 2024 m. Annual report on the implementation of PPP projects and the performance of PPP contracts for the reporting period 2024. Website PPP Lietuva.lt. URL: <https://ppplietuva.lt/en/ppp-projects-and-statistics-in-lithuania/statistical-data-about-ppp-projects-in-lithuania>

Каунаського спортивного залу та стадіонів (строк дії – 15 років). У 2025 року розпочато реалізацію 22 нових проектів ППП, зокрема щодо спортивно-розважальної інфраструктури у Вілківській, Рудаміні, Шяуляйському районі та Вільнюсі. У сфері культури та туризму планується будівництво Національного музею сучасного мистецтва вартістю приблизно 90 млн євро та реконструкція зоопарку.

У *Польщі* питання ППП унормовано Законом про публічно-приватне партнерство²⁸ в редакції від 18 серпня 2023 року, яким визначено принципи співпраці між державним органом та приватним партнером у межах ППП. Уповноважений орган передбачає спільну реалізацію проекту на основі розподілу завдань та ризиків між державною організацією та приватним партнером.

Розділ 1а Закону передбачає оцінку ефективності проекту до його затвердження з обґрунтуванням переваг механізму ППП проти виключно державного фінансування. Державна установа оцінює, зокрема, передбачуваний розподіл завдань та ризиків між державою та приватним партнером, передбачувані витрати на проект, час його реалізації, розмір зборів, що стягуються з користувачів, якщо такі збори плануються. Вибір приватного партнера планується з урахуванням вимог Закону про публічні закупівлі²⁹.

Державна установа має право проводити постійний моніторинг реалізації проекту приватним партнером та перевіряти активи, що використовуються приватним партнером для реалізації проекту. Приватний партнер зобов'язаний надавати державній установі постійну звітність про хід реалізації проекту.

Фінансування проекту з державного бюджету в сумі, що перевищує 100 млн злотих, вимагає згоди міністра, відповідального за державні фінанси (стаття 18). Щодо гуманітарної та інформаційної сфери, окремих положень у законодавстві, що регулюють особливості застосування ППП у цій сфері не передбачено.

Крім названих, у Польщі діє Закон про концесійні угоди на будівельні роботи або послуги³⁰.

За даними Уряду³¹ галузевий розподіл укладених угод про ППП станом на 2023 рік був таким (табл. 2).

Табл. 2.

Сфера інвестування	Сума, млн злотих	У відсотках, %	Кількість проектів ППП
Управління відходами	2 424	27	10
Телекомунікації	1 656	18,4	10

²⁸ USTAWA z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/partnerstwo-publiczno-prywatne-17518746>

²⁹ USTAWA z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/prawo-zamowien-publicznych-18903829>

³⁰ Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20160001920>

³¹ Uchwała nr 177 Rady Ministrów z dnia 25 września 2023 r. w sprawie przyjęcia "Polityki Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego do roku 2030". URL: <https://eli.gov.pl/eli/MP/2023/1131/ogl>

Транспортна інфраструктура	1 645	18,3	24
Ревіталізація/відновлення	943	10,5	4
Спорт і туризм	534	5,9	24
Енергоефективність	448	5	28
Водопостачання	417	4,6	24
Державні будинки(приміщення)	254	2,8	4
Охорона здоров'я	214	2,4	4
Культура	133	1,5	7
Транспортні послуги	105	1,2	10
Освіта	89	1	5
Енергетика	34	0,4	3
ЖКГ	17	0,2	2
Інше	67	0,7	15
Всього	980	100	174

Отже, в Польщі на проекти ППП гуманітарної та інформаційної сфер припадає істотна частка.

У *Німеччині* прийнято різні моделі ППП, які сприяють розподілу ризиків та винагород між державними та приватними партнерами, забезпечуючи взаємовигідну співпрацю. Ця співпраця побудована на довірі, чіткій комунікації та чітко визначеній угоді з ППП, яка окреслює ролі та обов'язки кожного партнера. Гнучкість та ефективність приватного сектору доповнюється наглядом та стратегічним керівництвом державного сектору. Водночас цей механізм застосовується переважно у транспортній сфері (стаття 90 Конституції Німеччини³²). Водночас, у державі немає єдиного комплексного закону, що регулює ППП, правова база розподілена між різними законами та нормативними актами як на федеральному, так і земельному рівнях. Однак розвитку ППП значно сприяло прийняття у 2005 році федерального закону Німеччини про прискорення публічно-приватного партнерства (ÖPP-Beschleunigungsgesetz)³³, яким було скасовано неможливість приватизації об'єктів ППП, запроваджено премії за ризик, уведено конкурентні процедури в ППП тощо.

Наразі типи ППП у Німеччині включають концесійні угоди, спільні підприємства та договори про надання послуг. Опис та приклади таких угод надано у таблиці 3.

Табл. 3.

Типи угод про публічно-приватне партнерство

Тип ППП	Опис	Приклад застосування
Концесійні угоди	Приватні організації експлуатують та обслуговують громадську інфраструктуру протягом певного періоду.	Модернізація міських електромереж

³² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_90.html

³³ ÖPPBeschleunigungsgesetz. Website of the World Bank Group. URL: <https://ppp.worldbank.org/library/ppp-laws-concession-laws-germany>

Спільні підприємства	Співпраця між державними та приватними структурами для досягнення спільних цілей.	Масштабні інфраструктурні проекти
Сервісні контракти	Приватні компанії надають певні послуги державним установам.	Послуги з технічного обслуговування та експлуатації

Уряд звітує про поточні федеральні ППП кожні чотири роки, надаючи інформацію про їхню ефективність. Показники ефективності проектів ППП включають фінансові показники, такі як економія коштів та отримання доходів, а також показники якості послуг, такі як задоволеність користувачів та надійність послуг.

Департамент координації та планування економічної політики Ради Міністрів *Італії* (DIPE) відповідно до Закону № 208/2015³⁴ сприяє поширенню культури публічно-приватного партнерства та водночас підвищенню його привабливості для залучення приватних ресурсів для інвестування в державну діяльність. Загальне унормування ППП здійснюється низкою законодавчих декретів³⁵, об'єднаних у Новий кодекс публічних контрактів. В основу покладено принцип укладання договору ППП та його виконання з максимальною своєчасністю та найкращим можливим співвідношенням ціни та якості, дотримуючись принципів законності, прозорості та конкуренції. Принцип результативності є пріоритетним критерієм для конкретного контракту, а також для оцінки відповідальності на етапах планування, проектування, укладання та виконання контрактів (стаття 1 Законодавчого декрету 36/2023). Згідно зі статтею 19 цього Декрету замовники та органи, що надають гранти, повинні забезпечити цифровізацію життєвого циклу контракту відповідно до принципів та положень Кодексу цифрового адміністрування³⁶ через цифрові інфраструктурні платформи; інформація та документи, що стосуються ППП, підлягають оприлюдненню.

Під час застосування механізму ППП приватна сторона відповідає за реалізацію та управління проектом, а також за ризики, тоді як державна – за визначення цілей та нагляд за їх реалізацією. Договірні ППП включають концесії (проектне фінансування), фінансовий лізинг та договори про доступність, а також інші договори, укладені державною стороною із приватними економічними операторами. Інституційне ППП досягається шляхом створення суб'єкта господарювання, що перебуває у спільній власності приватного та державного

³⁴ LEGGE 28 dicembre 2015, n. 208 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2015-12-28;208!vig=2017-06-14>

³⁵ DECRETO LEGISLATIVO 18 aprile 2016, n. 50. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2016-04-18;50>; Decreto legislativo 36/2023 DECRETO LEGISLATIVO 31 marzo 2023, n. 36 Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2023-03-31;36>; DECRETO LEGISLATIVO 31 dicembre 2024, n. 209 Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. (24G00231). URL: <https://www.normattiva.it/eli/id/2024/12/31/24G00231/ORIGINAL>

³⁶ DECRETO LEGISLATIVO 7 marzo 2005, n. 82 Codice dell'amministrazione digitale. Website: Normattiva. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2005-03-07;82>

секторів, та регулюється консолідованим законом про публічні компанії та іншими спеціальними нормативними актами. Договори про ППП можуть укладатися лише кваліфікованими органами (внесеними до списків публічних замовників уповноваженим органом). Моніторинг ППП покладено на Департамент планування та координації економічної політики Ради Міністрів (DIPE) та Головний департамент бухгалтерського обліку Міністерства економіки та фінансів.

Особливості ППП у гуманітарній сфері юридично базуються на Кодексі культурної спадщини і ландшафту³⁷ та Кодексі третього сектора³⁸, який поширюється на некомерційні організації, що переслідують громадські, благодійні та соціально корисні цілі, здійснюючи діяльність, що становить загальний інтерес.

Міністерство культурної спадщини та діяльності надає дозвіл на будь-яке використання або розпорядження об'єктами культурної спадщини, які належать державі, регіонам або громадам (громадські об'єкти). Під час надання права користування або оренди громадських об'єктів культурного значення вимоги та умови, що містяться в дозволі, повинні бути включені до концесійного акта або договору оренди та на вимогу керівника зареєстровані в земельному реєстрі. Невиконання концесіонером або орендарем цих вимог може призвести до скасування концесії або розірвання договору без компенсації (стаття 57-біс Кодексу культурної спадщини і ландшафту). Стаття 112 названого Кодексу та передбачає, що між державою, регіонами, іншими місцевими органами та зацікавленими приватними організаціями для регулювання спільних інструментальних послуг, спрямованих на користування та примноження культурної спадщини, можуть укладатися угоди. Ці ж угоди можуть також створювати некомерційні консорціуми для управління спільними офісами. Такі договори реалізуються в межах людських, інструментальних та фінансових ресурсів, доступних згідно з чинним законодавством, без нового або збільшення наявного навантаження на державні фінанси. Стаття 115 встановлює, що непряме управління культурними активами здійснюється шляхом концесії третім сторонам або шляхом укладання державних контрактів на послуги спільно та інтегровано з адміністраціями, яким належать активи, або юридичними особами, створеними для управління спільними офісами, шляхом проведення процедур публічних торгів, на основі порівняльної оцінки конкретних проектів. Приватні особи, які можуть брати участь у діяльності організацій, однак, не можуть бути призначені концесіонерами на діяльність із розвитку. Держава, регіони та інші місцеві органи вдаються до непрямого управління для забезпечення кращого рівня валоризації культурної спадщини. Вибір між формами управління здійснюється шляхом порівняльної оцінки

³⁷ DECRETO LEGISLATIVO 22 gennaio 2004, n. 42 Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2004-01-22;42>

³⁸ DECRETO LEGISLATIVO 3 luglio 2017, n. 117 Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106. (17G00128). URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2017-07-03;117>

економічної та фінансової стійкості та ефективності на основі попередньо визначених цілей.

Інвестиції в культуру в Італії активно залучаються й через інші форми публічно-приватної взаємодії – зокрема, через змішані контракти, розвинені культурні райони та культурні кластери³⁹.

У *Швеції* ППП регулюються переважно законодавством про закупівлі, зокрема законами про державні закупівлі⁴⁰ та про закупівлі в комунальному секторі⁴¹. ППП характеризуються довгостроковими угодами між державними та приватними сторонами, де приватна сторона бере на себе значні ризики та відповідальність за реалізацію та функціонування проекту. Проекти ППП реалізуються там, де приватна сторона може зробити внесок у їх фінансування, а ризики та витрати можна розподілити між сторонами (переважно фінансування та будівництво значних інфраструктурних проектів).

Водночас у цій країні існує так зване ідейне публічне партнерство (далі – ППП), зосереджене на співпраці між державними та некомерційними організаціями для розв'язання суспільних проблем. Партнерство спрямоване на спільне розв'язання суспільної проблеми та досягнення певної суспільно корисної мети, де ідейна організація і державна організація спільно діють та обмінюються досвідом і знаннями. Опублікований на початку року звіт Famna (організація, що позиціює себе посередником між ідеями та особами, що приймають рішення⁴²) демонструє, що понад 50 % муніципалітетів Швеції та понад 70 % регіонів мають принаймні один ППП, і ця кількість зростає. У 2019 році у Швеції було 86 ППП, у 2024 – щонайменше 501, і, ймовірно, буде набагато більше. Водночас діяльність ППП законодавчо не врегульована, а отже багато представників громадянського суспільства звертаються до влади щодо прийняття відповідного закону⁴³. Водночас ППП існує в неринкових сферах, тож його форма відрізняється від закупівель, де сторони мають відносини клієнт-виконавець, та від надання грантів, де відносини між донором та одержувачем є нерівними. За ППП кожен регіональний/місцевий орган влади визначає відповідний інструмент фінансування на основі мети

³⁹ Le partnership pubblico-privato nel settore culturale. Website: Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia .URL: https://www.regione.fvg.it/rafvfg/export/sites/default/RAFVG/cultura-sport/progetti-bandi-europei/FOGLIA10/FOGLIA4/allegati/2102_Presentazione_SACHE_3_febbraio_2021.pdf

⁴⁰ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20161145-om-offentlig-upphandling_sfs-2016-1145/

⁴¹ Lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20071092-om-upphandling-inom-omradena_sfs-2007-1092/

⁴² Vi är brobyggare mellan idéburna aktörer och beslutsfattare. URL: <https://www.famna.org/vad-ar-famna-en-plattform-for-utveckling/>

⁴³ ”IOP är ett bra sätt för det offentliga att få in mer idéburet i verksamheten”. Website Fremia. URL: <https://www.fremia.se/nyheter/2025/iop-bra-satt-for-det-offentliga-att-fa-in-mer-ideburet/>

діяльності та потреб користувачів, що зумовлює різницю як у способі написання угод, так і способі співпраці⁴⁴.

4. Шляхи вдосконалення законодавства в гуманітарній та інформаційній сферах.

Законодавчі акти гуманітарної та інформаційної сфери регулюють такі питання: культурно-просвітницька діяльність, культурно-мистецька діяльність, медійна індустрія та національна кіноіндустрія, аудіовізуальний ринок, рекламна діяльність, охорона історико-культурної спадщини, туризм та туристична діяльність, курорти та рекреаційна діяльність, державна політика у сфері свободи совісті та релігійних організацій, державна політика у сфері розвитку та використання державної мови та мов національних меншин в Україні, засади благодійної діяльності, державна політика у сфері інформації та інформаційної безпеки, державна політика у сфері сімейно-шлюбних відносин, державна політика сприяння становленню інституту сім'ї та захисту прав дітей, демографічна політика.

Моніторинг законів України з цих питань свідчить, що майже ніде в них не йдеться про публічно-приватне партнерство. Закон України «Про культуру»⁴⁵ серед пріоритетів державної політики у сфері культури називає розвиток державно-приватного партнерства, залучення інвестицій у сферу культури (частина перша статті 4 названого Закону). Закон України «Про соціальні послуги»⁴⁶ відносить до повноважень районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх утворення) рад забезпечення за результатами оцінювання потреб особи/сім'ї надання базових соціальних послуг особам/сім'ям відповідно до їхніх потреб, вжиття заходів із надання інших соціальних послуг таким особам/сім'ям шляхом створення мережі надавачів соціальних послуг державної/комунальної власності та/або залучення надавачів соціальних послуг приватної власності (шляхом соціального замовлення, державно-приватного партнерства, конкурсу соціальних проектів, соціальних програм тощо), та/або на умовах договору з уповноваженими органами, та/або направлення у порядку взаємодії суб'єктів системи надання соціальних послуг до надавачів соціальних послуг для надання послуг за рахунок отримувача або третіх осіб (пункт 4 частини п'ятої статті 11 названого Закону). Частина шоста статті 28 цього Закону передбачає, що в разі залучення до надання соціальних послуг надавачів соціальних послуг приватної власності (шляхом

⁴⁴En mer dynamisk och långsiktig samarbetsform. *Website:Forum Idebuma organisationer med social inriktning*. URL: <https://socialforum.se/vara-verksamheter/verksamheter-och-projekt/ideburet-offentligt-partnerskap/>

⁴⁵ Про культуру: Закон України від 14 грудня 2010 року № 2778-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17#Text>

⁴⁶ Про соціальні послуги: Закон України від 17 січня 2019 року № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>

соціального замовлення, державно-приватного партнерства, конкурсу соціальних проєктів, соціальних програм тощо) оплата соціальних послуг, що надаються бюджетним коштом, зокрема зі встановленням диференційованої плати, здійснюється шляхом компенсації надавачам соціальних послуг вартості таких послуг. Отже, норми цих законів України потребують приведення у відповідність із Законом України «Про публічно-приватне партнерство».

Самим Законом України «Про публічно-приватне партнерство» внесено зміну до Закону України «Про охорону культурної спадщини»⁴⁷, відповідно до якої об'єкти культурної спадщини можуть бути об'єктами ППП, концесії в порядку та на умовах, передбачених спеціальними законами. Встановлено також, що укладення договору ППП, концесійного договору не зумовлює перехід права власності на об'єкт культурної спадщини до приватного партнера, концесіонера та не припиняє право державної, комунальної власності, право власності Автономної Республіки Крим або право власності господарського товариства публічного сектору на такий об'єкт. У межах реалізації договору ППП, концесійного договору, об'єктом якого є об'єкт культурної спадщини, на приватного партнера, концесіонера можуть покладатися зобов'язання щодо проведення робіт із консервації та/або реставрації, та/або реабілітації, та/або музеєфікації, та/або ревалоризацій, та/або ремонту, та/або пристосування об'єкта культурної спадщини в порядку, передбаченому цим Законом.

Слід зазначити, що договори публічно-приватного партнерства, концесійні договори за своєю природою не передбачають переходу права власності на об'єкт ППП, а договірні відносини взагалі та договори ППП зокрема можуть передбачати покладення на сторін будь-яких обов'язків в межах закону. Відтак уточнення цих питань у Законі України «Про охорону культурної спадщини» не змінюють підходи до відносин у сфері ППП.

Варто також згадати, що частиною другою статті 2 Закону України «Про публічно-приватне партнерство» встановлено, що відносини, що виникають у зв'язку з ППП, встановлюються виключно цим Законом і не можуть регулюватися іншими законами, крім випадків, встановлених цим Законом. За таких умов спірним питанням є встановлення особливостей ППП у гуманітарній та інформаційній сферах спеціальними законами, що регулюють відповідні правовідносини. Такі особливості доцільніше, на наш погляд, передбачити в розділі VIII Закону України «Про публічно-приватне партнерство».

Водночас необхідно врахувати, що стаття 40 названого Закону передбачає, що балансоутримувач може бути припинений шляхом реорганізації або ліквідації в разі передачі всього його майна приватному партнеру за договором ППП. У разі припинення балансоутримувача відповідно до цієї статті у приватного партнера не виникає повного правонаступництва щодо прав та обов'язків балансоутримувача,

⁴⁷ Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8 червня 2000 року № 1805-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text>

водночас передача об'єкта ППП приватному партнеру є підставою для припинення права господарського відання та/або оперативного управління балансоутримувача на об'єкт ППП. Подібною нормою доповнено й Закон України «Про концесію» (стаття 45). Наявність подібних приписів може бути використана для «прихованої приватизації» об'єктів культурної та археологічної спадщини, а отже, особливості ППП у гуманітарній та інформаційній сфері мають передбачати незастосування названих норм щодо об'єктів, які можуть знаходитися виключно в державній власності. Також вважаємо, що до істотних умов договору ППП у цій сфері необхідно віднести мінімальний перелік послуг (культурних, соціальних тощо), які мають надаватися об'єктом ППП, аби зберегти профіль діяльності такого об'єкта. До істотних умов договорів ППП щодо об'єктів культурної спадщини мають також бути включені охоронні зобов'язання.

До спеціальних законів у гуманітарній та інформаційній сферах можуть бути внесені зміни загального характеру – щодо розвитку публічно-приватного партнерства у тій чи іншій області діяльності.

Так, в межах ППП або концесії можливо реалізовувати масштабні проекти, які фінансує або співфінансує Український культурний фонд. Наразі Закон України «Про Український культурний фонд»⁴⁸ не забороняє реалізацію таких проектів, але прямо не встановлює можливості такої форми співробітництва між державним та приватним секторами. До того ж цей Фонд підпадає під визначення господарського товариства публічного сектору, наведеному в Законі України «Про публічно-приватне партнерство». Відповідні зміни можуть бути внесені до спеціальних законів України, що регулюють сфери, підтримувані Фондом (наприклад, до статті 7 Закону України «Про державну підтримку кінематографії в Україні»⁴⁹).

У гуманітарній сфері існує низка об'єктів, які не підлягають приватизації, – наприклад, санаторно-курортні заклади, що знаходяться на територіях курортів державного значення, використовують природні лікувальні ресурси зазначених територій і на момент прийняття спеціального Закону України⁵⁰ перебували у державній або комунальній власності, бібліотеки (стаття 14 Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу»⁵¹) – а також об'єкти, приватизація яких обмежена, – наприклад, книжкові, газетно-журнальні видавництва, підприємства поліграфії та книгорозповсюдження загальнодержавного значення, що мають на своєму балансі приміщення і/або високі технологічні лінії для випуску високоякісної друкованої

⁴⁸ Про Український культурний фонд: Закон України від 23 березня 2017 року № 1976-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1976-19#Text>

⁴⁹ Про державну підтримку кінематографії в Україні: Закон України від 23 березня 2017 року № 1977-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1977-19#Text>

⁵⁰ Про курорти: Закон України від 5 жовтня 2000 року № 2026-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2026-14#Text>

⁵¹ Про бібліотеки і бібліотечну справу: Закон України від 27 січня 1995 року № 32/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/32/95-%D0%B2%D1%80#Text>

продукції та її поширення (стаття 6 Закону України «Про видавничу справу»⁵²). У разі визнання за доцільне, норми відповідних законів можуть бути доповнені можливостями реалізовувати на цих об'єктах проекти ППП або ж укласти щодо них концесійні договори.

ППП та концесія можуть стати основою для співфінансування таких проектів, як розвиток курортів державного та місцевого значення, включно з розвитком транспорту, систем водопостачання та каналізації, телерадіомовлення та зв'язку, енергозабезпечення, проведення природоохоронних заходів (стаття 25 Закону України «Про курорти»), фінансування будівництва та утримання закладів для дітей з інвалідністю й дітей із порушеннями розумового або фізичного розвитку (стаття 27 Закону України «Про охорону дитинства»⁵³), інших закладів для дітей (безпритульних дітей, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування), центрів національних меншин (спільнот)⁵⁴ тощо.

Вбачається, що приватним партнером у ППП може виступати творча спілка. Наприклад, деякі джерела⁵⁵ називають єдиним успішним прикладом концесії замків України замок Сент-Міклош, розташований у селищі Чинадійово на Закарпатті. Цей замок у 2001 році взяв у концесію на 50 років художник Йосип Бартош⁵⁶, наразі ним опікується також громадське об'єднання художників і краєзнавців «Калган-А». Водночас багато приміщень замків, які знаходяться в державній власності, відведено під виставки, галереї, арткомпозиції тощо. Відтак, ППП між творчими спілками і державою могло б забезпечити їх взаємовигідне співробітництво. З цією метою можна розглянути можливість внесення змін до Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки»⁵⁷.

Хоча у програмних документах містяться згадки про державно-приватне партнерство, норм щодо ППП не містить Закон України «Про бібліотеки і бібліотечну справу». Зміни до законів України можуть сприяти розвитку ППП у архівній справі, музейній справі, театрах, народних художніх промислах, медіа тощо⁵⁸.

⁵² Про видавничу справу: Закон України від 5 червня 1997 року № 318/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/318/97-%D0%B2%D1%80#Text>

⁵³ Про охорону дитинства: Закон України від 26 квітня 2001 року № 2402-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14#Text>

⁵⁴ Про національні меншини (спільноти) України: Закон України від 13 грудня 2022 року № 2827-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2827-20#Text>

⁵⁵ Замок «СЕНТ-МІКЛОШ». Вебсайт *Karpaty.info*. URL: <https://www.karpaty.info/ua/uk/zk/mk/chynadiyovo/sights/zamok/>

⁵⁶ Замок Сент-Міклош (Чинадійівський замок). Вебсайт *Karpatium.com.ua*. URL: <https://karpatium.com.ua/pamyatky-arkhitektury/zamok-sent-miklosh-chynadiievskiyi-zamok>

⁵⁷ Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 7 жовтня 1997 року № 554/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554/97-%D0%B2%D1%80#Text>

⁵⁸ Про Національний архівний фонд та архівні установи: Закон України від 24 грудня 1993 року № 3814-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3814-12#Text>; Про музеї та музейну справу: Закон України від 29 червня 1995 року № 249/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249/95-%D0%B2%D1%80#Text>; Про театри і театральну справу: Закон України від 31 травня 2005 року № 2605-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2605-15#Text>; Про народні художні промисли: Закон України від 21 червня 2001 року № 2547-III. URL:

III. Висновки

Закон України «Про публічно-приватне партнерство», безумовно, розширює можливості застосування ППП й у гуманітарній та інформаційній сферах хоча б через те, що дозволяє ініціювати та брати участь у такому партнерстві господарським товариствам публічного сектору. Тимчасове застосування спрощеного порядку до проектів ППП з відновлення інфраструктури та економіки може сприяти відновленню зруйнованих об'єктів гуманітарної сфери та побудові нових у місцевостях, де вони відсутні або не здатні задовольнити наявний попит на відповідні послуги.

Водночас із метою уникнення ризиків прихованої приватизації або руйнування об'єктів національної культурної спадщини в межах ППП, на наш погляд, варто розглянути необхідність визначення у Законі України «Про публічно-приватне партнерство» особливостей ППП у цій сфері. До таких особливостей, зокрема, необхідно віднести заборону передавання у приватну власність об'єктів, які не можуть бути приватизовані; віднесення до істотних умов договору про ППП охоронних зобов'язань та мінімального переліку послуг, які мають надаватися приватним партнером.

Поряд із застосуванням ППП в гуманітарній та інформаційній сферах варто розглянути інші способи залучення приватних інвестицій – наприклад, створення умов для застосування досвіду Швеції із впровадження ідейних публічних партнерств, досвіду Італії щодо формування розвинених культурних районів та культурних кластерів (а також туристичних та креативних кластерів). Заслугує на увагу ініціатива щодо законодавчого врегулювання меценатства, а також його стимулювання на державному рівні. Реформування законодавства у сфері туризму та медіа сприятиме залученню приватних інвестицій у ці сфери навіть без участі держави. З огляду на великий потенціал туризму розвиток цієї сфери може стати рушійною силою розквіту не тільки окремих територій (регіонів), а й країни у цілому.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*