

ЛЕГЕЗА Ю. О., КОЛОМОЄЦЬ Т. О., ВЕРЛОС Н. В.

**ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА
ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КЛІМАТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ****PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS AN ORGANIZATIONAL
AND LEGAL FORM OF IMPLEMENTING STATE CLIMATE POLICY**

Статтю присвячено правовому регулюванню публічно-приватного партнерства (далі – ППП) у сфері зміни клімату. Обґрунтовано, що в умовах кліматичної кризи ППП набуває нової правової якості: воно перестає бути лише способом залучення приватного капіталу до створення об'єктів публічної інфраструктури і перетворюється на самостійну організаційно-правову форму реалізації державної кліматичної політики, яка поєднує публічний інтерес у досягненні кліматичної нейтральності з приватним інтересом в отриманні прибутку та дає змогу розподілити довгострокові кліматичні ризики між публічним і приватним партнерами. Досліджено трирівневу систему джерел регулювання кліматичного ППП: міжнародний рівень (Рамкова конвенція ООН про зміну клімату, Паризька угода, передусім її стаття 6, Керівні принципи ЄЕК ООН щодо ППП, орієнтованих на людину, Рекомендація ОЕСР), наднаціональний рівень права Європейського Союзу (Європейський кліматичний закон, Регламент про таксономію сталого фінансування, Директива 2014/23/ЄС про концесії, механізм Ukraine Facility) та національний рівень (Закони України «Про публічно-приватне партнерство», «Про концесію», «Про основні засади державної кліматичної політики»). Виявлено та систематизовано дефекти чинного законодавства України, а саме: відсутність кліматичних критеріїв в обов'язковому аналізі ефективності здійснення ППП; неврахування фізичних і перехідних кліматичних ризиків у процедурі їх розподілу між партнерами; невизнання кліматичних зобов'язань приватного партнера істотною умовою договору; відсутність правових гарантій стабільності регуляторного середовища для довгострокових низьковуглецевих проєктів; обмежена спроможність територіальних громад виступати повноцінними публічними партнерами. Сформульовано пропозиції щодо запровадження обов'язкової кліматичної перевірки проєктів, закріплення кліматичних зобов'язань як істотної умови договору, унормування розподілу кліматичних ризиків і кліматичних застережень про зміну законодавства, гармонізації критеріїв відбору проєктів з європейською таксономією, а також щодо інтеграції ППП у механізми повного «зеленого» відновлення України.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство, зміна клімату, кліматична політика, концесія, кліматична нейтральність, декарбонізація, розподіл ризиків, зелене фінансування, Паризька угода, Європейський зелений курс.

The article deals with the legal regulation of public-private partnership (hereinafter – PPP) in the field of climate change. The author argues that in the context of the climate crisis PPP acquires a new legal quality: it ceases to be merely a means of attracting private

© ЛЕГЕЗА Ю. О., – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права, (Національний технічний університет «Дніпровська політехніка») <https://orcid.org/0000-0002-4896-3178>

© КОЛОМОЄЦЬ Т. О., – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НА-ПрН України, в.о. декана юридичного факультету, (Запорізький національний університет) <https://orcid.org/0000-0003-1101-8073>

© ВЕРЛОС Н. В., – доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного та адміністративного права (Запорізький національний університет) <https://orcid.org/0000-0003-3598-2721>
Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0

capital for the creation of public infrastructure and becomes an autonomous organisational and legal form of implementing state climate policy, which combines the public interest in achieving climate neutrality with the private interest in making a profit and allows long-term climate risks to be allocated between the partners. The three-level system of sources regulating climate-related PPP is examined: the international level (the UN Framework Convention on Climate Change, the Paris Agreement and primarily its Article 6, the UNECE Guiding Principles on People-first PPPs, the OECD Recommendation), the supranational level of European Union law (the European Climate Law, the Taxonomy Regulation, Directive 2014/23/EU on the award of concession contracts, the Ukraine Facility mechanism), and the national level (the Laws of Ukraine “On Public-Private Partnership” of 2025, “On Concession”, “On the Fundamental Principles of State Climate Policy”). The defects of current Ukrainian legislation are identified: the absence of climate criteria in the mandatory analysis of the effectiveness of PPP; the failure to take physical and transition climate risks into account when allocating risks between the partners; the non-recognition of the private partner’s climate commitments as an essential condition of the contract; the lack of legal guarantees of a stable regulatory environment for long-term low-carbon projects; and the limited capacity of territorial communities to act as public partners. Proposals are formulated on introducing mandatory climate-proofing of projects, recognising climate commitments as an essential condition of the contract, regulating the allocation of climate risks and climate-related change-in-law clauses, and integrating PPP into the mechanisms of Ukraine’s post-war green recovery.

Key words: *public-private partnership, climate change, climate policy, concession, climate neutrality, decarbonisation, risk allocation, green finance, Paris Agreement, European Green Deal.*

Постановка проблеми. Зміна клімату є однією з найгостріших глобальних проблем, розв’язання якої потребує безпрецедентної трансформації енергетики, промисловості, транспорту та комунального господарства. За оцінками Міжурядової групи експертів з питань зміни клімату, утримання зростання глобальної температури в межах 1,5 °C потребує скорочення викидів парникових газів приблизно на 43 відсотки до 2030 року та нульових чистих викидів вуглекислого газу до середини століття [1, с. 21]. Досягти цього лише за рахунок публічних коштів неможливо, оскільки обсяг необхідних інвестицій у кілька разів перевищує фінансові спроможності держав. Тому дедалі більшої ваги набуває ідея мобілізації приватного капіталу, правовою формою якої вважається публічно-приватне партнерство.

Водночас класична конструкція ППП не була розрахована на виклики кліматичної сфери: надзвичайну тривалість договірних відносин, невизначеність кліматичних сценаріїв, необхідність урахування зовнішніх ефектів без ринкової ціни та динамічність кліматичного регулювання. Для України проблема має додатковий вимір: держава взяла на себе зобов’язання за Паризькою угодою та Угодою про асоціацію з ЄС і в жовтні 2024 року ухвалила рамковий кліматичний закон, а поєднання відновлення зруйнованої внаслідок збройної агресії російської федерації інфраструктури відкриває «вікно можливостей» для реалізації принципу «відбудувати краще, ніж було» через кліматично орієнтовані проекти ППП. Реалізацію цього потенціалу стримує неузгодженість законодавства про ППП із кліматичним, енергетичним та бюджетним законодавством.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика ППП досліджувалася у працях вітчизняних учених у галузі господарського та інвестиційного права, а кліматичне право – у дослідженнях, присвячених імплементації Паризької угоди та адаптації законодавства до вимог Європейського зеленого курсу. У зарубіжній доктрині сформувався напрям досліджень результативності партнерства в новій моделі публічного врядування [2, с. 57–60]; вагомий методологічний внесок зробили міжнародні організації [3; 4; 5]. Проте більшість досліджень розглядає ППП і кліматичне регулювання ізольовано, а питання закріплення кліматичних критеріїв, зобов’язань і розподілу кліматичних ризиків залишаються недостатньо розробленими.

Мета статті полягає у з’ясуванні правової природи публічно-приватного партнерства у сфері зміни клімату, аналізі джерел його регулювання, виявленні дефектів законодавства України і формулюванні пропозицій щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Правове регулювання партнерства в Україні принципово оновлено: Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 року № 2404-VI втратив чинність 31 жовтня 2025 року у зв’язку з набранням чинності Законом України «Про

публічно-приватне партнерство» від 19 червня 2025 року № 4510-IX [6], який замінив термін «державно-приватне партнерство» на «публічно-приватне», а «державного партнера» – на «публічного». Згідно зі статтею 1 нового Закону ППП є співробітництвом публічного і приватного партнерів на основі договору, що відповідає ознакам, визначеним статтею 3: вищий ефективності, ніж у разі здійснення діяльності публічним партнером самостійно, справедливому розподілу ризиків, неzmінності форми власності об'єкта та відповідності проєкту Цілям сталого розвитку України.

Кліматичне ППП не є окремим видом партнерства: воно виокремлюється не за формою договору, а за метою – пом'якшення наслідків зміни клімату або адаптація до неї, зокрема у сферах відновлюваної енергетики, модернізації теплопостачання, енергоефективної санації будівель, поводження з відходами й декарбонізації транспорту. Специфіка таких проєктів зумовлює три правові особливості: публічний інтерес має міжпоколінський і транскордонний характер, адже результатом є внесок у виконання міжнародних зобов'язань держави; значна частина створюваних благ (уникнути викиди, стійкість території) є суспільними благами без ринкової ціни і не може бути оцінена за класичними показниками комерційної рентабельності; такі проєкти є носіями двох специфічних груп ризиків – фізичних (пошкодження активів унаслідок екстремальних погодних явищ) і перехідних (знецінення активів унаслідок посилення кліматичного регулювання).

Рамкова конвенція ООН про зміну клімату 1992 року заклала підвалини міждержавного співробітництва, однак не містила приписів щодо залучення приватного сектору. Новий етап пов'язаний із Паризькою угодою 2015 року, ратифікованою Україною 14 липня 2016 року [7]. Стаття 9 Угоди орієнтує сторони на мобілізацію фінансування з широкого кола джерел, включно з приватними, а стаття 6 запроваджує механізми добровільного співробітництва, які утворюють правову основу транскордонних проєктів за участю приватних інвесторів.

Методологічну основу створюють Керівні принципи СЕК ООН щодо ППП, орієнтованих на людину, згідно з якими проєкт відповідає цілям сталого розвитку лише за умови доступності, справедливості, екологічної стійкості й ефективності [3, с. 8–11]. Рекомендація ОЕСР наголошує на розподілі ризиків на користь сторони, здатної ними ефективніше управляти [4, с. 5–8]. Належачи до м'якого права, ці документи формують стандарт належної практики для міжнародних фінансових організацій.

Право ЄС має для України особливе значення з огляду на зобов'язання щодо наближення законодавства та статус країни-кандидата. Регламент (ЄС) 2021/1119 (Європейський кліматичний закон) закріпив мету кліматичної нейтральності Союзу до 2050 року та проміжну ціль скорочення чистих викидів щонайменше на 55 відсотків до 2030 року порівняно з 1990 роком [8]. Принципове значення має Регламент (ЄС) 2020/852 про таксономію, що визначає критерії віднесення діяльності до екологічно сталої, зокрема критерій суттєвого внеску в досягнення екологічних цілей і принцип ненанесення суттєвої шкоди [9], і фактично перетворився на юридичний фільтр доступу до «зеленого» фінансування.

Договірний вимір партнерства забезпечується Директивою 2014/23/ЄС про присудження концесійних договорів, яка поряд із вимогами прозорості та конкурентності прямо дозволяє застосовувати екологічні критерії присудження [10], тобто надавати перевагу пропозиціям, що забезпечують більше скорочення викидів. Для України ключове значення має Регламент (ЄС) 2024/792 про механізм Ukraine Facility, який передбачає інвестиційний компонент для залучення приватного капіталу до відновлення і закріплює вимогу відповідності підтримуваних заходів кліматичним цілям Союзу [11]. Отже, кліматичні критерії набувають фінансово-юридичного значення.

Національна правова база кліматичного ППП формується трьома масивами законодавства: законодавством про партнерство (закони України «Про публічно-приватне партнерство» та «Про концесію» в редакції від 31 жовтня 2025 року [6; 12]); кліматичним законодавством (Закон України «Про основні засади державної кліматичної політики» від 8 жовтня 2024 року № 3991-IX, що закріпив цілі кліматичної нейтральності до 2050 року та скорочення викидів на 65 відсотків до 2030 року порівняно з 1990 роком [13], і Закон України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» [14]); енергетичним законодавством. Аналіз цих актів дає підстави виокремити такі дефекти.

Так, кліматичний критерій сформульовано надто узагальнено. Закон № 4510-IX запровадив дворівневу процедуру підготовки проєкту – концептуальну записку та техніко-економічне обґрунтування – і вперше закріпив ознаку відповідності проєкту Цілям сталого розвитку. Проте ця ознака не конкретизована через вимірювані кліматичні показники: оцінка впливу проєкту на обсяг викидів, його відповідності національно визначеному внеску та стійкості до кліматичних

змін не є обов'язковою, а тому вуглецевий проєкт формально може бути визнаний таким, що відповідає ознакам ППП.

При цьому чинне законодавство не оперує категорією кліматичних ризиків. Справедливий розподіл ризиків віднесено до ознак ППП, а їх попередній розподіл здійснюється вже на стадії концептуальної записки, однак перелік ризиків, що підлягають ідентифікації, охоплює переважно ризики проєктування, будівництва, попиту та доступності. Фізичні й перехідні кліматичні ризики, зокрема ризик знецінення активу внаслідок запровадження національної системи торгівлі квотами на викиди парникових газів [15], залишаються поза межами обов'язкового аналізу. За відсутності договірного врегулювання вони перерозподіляються за загальними правилами про форс-мажор та істотну зміну обставин (стаття 652 Цивільного кодексу України), погано пристосованими до поступових змін.

Відсутній також механізм забезпечення кліматичної результативності протягом дії договору: закон не відносить кліматичні зобов'язання приватного партнера до істотних умов і не передбачає санкцій за їх недосягнення, що створює підґрунтя для «зеленого відмивання».

Отже, доцільно доповнити Закон України «Про публічно-приватне партнерство» положенням про обов'язкову кліматичну перевірку проєкту (climate-proofing) як складову концептуальної записки та техніко-економічного обґрунтування: оцінку впливу проєкту на обсяг викидів упродовж життєвого циклу об'єкта та оцінку його вразливості до прогнозованих кліматичних впливів. Проєкти, що консервують вуглецеву інфраструктуру (ефект carbon lock-in), не повинні визнаватися ефективними, окрім обґрунтованих енергетичною безпекою випадків.

Крім того слід закріпити кліматичні зобов'язання приватного партнера як істотну умову договору ППП і концесійного договору, сформулювавши їх як вимірювані показники результативності з визначенням наслідків недосягнення. В цьому сенсі потребує унормування розподіл кліматичних ризиків: перехідні ризики, пов'язані зі зміною публічної політики, доцільно покласти на публічного партнера, а ризики технологічного вибору та експлуатаційної ефективності – на приватного.

Задля підвищення ефективності здійснення політики у сфері охорони довкілля доцільно запровадити кліматичне застереження про зміну законодавства з механізмом перегляду умов договору, що знижує вартість капіталу та ризик інвестиційних спорів. При цьому критерії відбору проєктів слід гармонізувати з європейською таксономією, закріпивши принцип ненанесення суттєвої шкоди екологічним цілям як умову допуску проєкту до реалізації. Таким чином, ППП варто інтегрувати у правову рамку повоєнного відновлення, передбачивши кліматичну перевірку проєктів відбудови критичної інфраструктури та типові договори енергосервісу для громад [16].

Висновки. Публічно-приватне партнерство у сфері зміни клімату є особливим функціональним різновидом ППП, який виокремлюється за метою та специфічним характером публічного інтересу, що має міжпоколінський і транскордонний вимір, а його правовий режим формується на перетині господарського, інвестиційного, екологічного та кліматичного права.

Система джерел регулювання кліматичного ППП є трирівневою: міжнародний рівень формує цільові орієнтири, право ЄС – критерії сталості й доступу до фінансування, національний рівень – процедури підготовки та договірного оформлення проєктів. При цьому Закон України «Про публічно-приватне партнерство» істотно модернізував регулювання і вперше пов'язав проєкти партнерства з Цілями сталого розвитку, однак залишився кліматично нейтральним по суті: кліматичні критерії не конкретизовано, кліматичні ризики не виокремлено, а кліматичні зобов'язання приватного партнера не визнано істотною умовою договору. Усунення цих дефектів потребує не окремого закону про кліматичне партнерство, а системного внесення змін до законів України «Про публічно-приватне партнерство» і «Про концесію» та підзаконних актів. У контексті повоєнного відновлення кліматично орієнтоване ППП є інструментом подвійного призначення, оскільки одночасно забезпечує залучення приватних інвестицій до відбудови інфраструктури та виконання міжнародних кліматичних зобов'язань держави.

Список використаних джерел:

1. Climate Change 2023: Synthesis Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change / H. Lee, J. Romero (eds.). Geneva : IPCC, 2023. 184 p. DOI: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647
2. Hodge G. A., Greve C. On Public–Private Partnership Performance: A Contemporary Review. Public Works Management & Policy. 2017. Vol. 22, No. 1. P. 55–78. DOI: 10.1177/1087724X16657830
3. Guiding Principles on People-first Public-Private Partnerships in support of the Sustainable Development Goals / UNECE. Geneva : United Nations, 2021. 24 p.

4. Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships / OECD. Paris : OECD Publishing, 2012. 12 p.
5. Public-Private Partnerships Reference Guide. Version 3 / World Bank Group. Washington, D.C. : World Bank, 2017. 268 p.
6. Про публічно-приватне партнерство : Закон України від 19.06.2025 р. № 4510-IX. Голос України. 2025. 31 липня. № 149.
7. Про ратифікацію Паризької угоди : Закон України від 14.07.2016 р. № 1469-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 35. Ст. 595.
8. Regulation (EU) 2021/1119 of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality (European Climate Law). Official Journal of the European Union. 2021. L 243. P. 1–17.
9. Regulation (EU) 2020/852 of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment. Official Journal of the European Union. 2020. L 198. P. 13–43.
10. Directive 2014/23/EU of 26 February 2014 on the award of concession contracts. Official Journal of the European Union. 2014. L 94. P. 1–64.
11. Regulation (EU) 2024/792 of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility. Official Journal of the European Union. 2024. L, 2024/792.
12. Про концесію : Закон України від 03.10.2019 р. № 155-IX (редакція від 31.10.2025). Відомості Верховної Ради України. 2019. № 48. Ст. 325.
13. Про основні засади державної кліматичної політики : Закон України від 08.10.2024 р. № 3991-IX. Відомості Верховної Ради України. 2025. № 9. Ст. 19.
14. Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів : Закон України від 12.12.2019 р. № 377-IX. Відомості Верховної Ради України. 2020. № 22. Ст. 150.
15. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 524 (втратив чинність 31.10.2025).
16. Легеза Ю.О. Удосконалення нормативно-правових механізмів здійснення регіональної еколого-енергетичної політики для повоєнного відновлення України. *Нове українське право*. 2025. № 3. С. 134–141

Дата першого надходження статті до видання: 12.10.2025

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 12.11.2025

Дата публікації (оприлюднення) статті: 24.11.2025