

КАРПЕНКО С. Р.,
orcid.org/0009-0004-7736-2525
докторант кафедри публічного
та приватного права
(Університет митної справи
та фінансів)

УДК 342.9:347.77:629.78

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.6.28>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У КОСМІЧНІЙ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА

Досліджено теоретичні та практичні засади адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства (ППП) у космічній галузі України в умовах системної трансформації національного законодавства. Актуальність теми зумовлена прийняттям Закону України «Про публічно-приватне партнерство» № 4510-IX від 19 червня 2025 року, який запровадив принципово нові механізми взаємодії між державою та приватним сектором. Метою статті є аналіз змісту адміністративно-правових новел та обґрунтування напрямів удосконалення правових форм управління космічною діяльністю. У роботі використано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів, зокрема порівняльно-правовий аналіз для зіставлення попереднього режиму державно-приватного партнерства з оновленою моделлю PPP. Встановлено, що сучасна законодавча логіка свідчить про парадигмальний зсув у бік публічного адміністрування, де договір про партнерство набуває ознак адміністративного договору. Це передбачає наявність специфічних «публічних застережень», що дозволяють державі здійснювати пріоритетний контроль над стратегічними об'єктами у разі виникнення загроз національній безпеці. Особливу увагу приділено розширенню кола публічних партнерів за рахунок включення державних підприємств-балансоутримувачів, що оцінюється як форма децентралізації управлінських повноважень. Наголошено на необхідності впровадження спеціальних адміністративних регламентів для запобігання конфлікту інтересів на підприємствах стратегічного значення. Обґрунтовано доцільність запровадження додаткових «безпекових фільтрів» на етапі відбору приватних партнерів, включаючи науково-технічну експертизу технологічних компетенцій. Доведено, що гармонізація вітчизняних процедур PPP зі стандартами Європейського космічного агентства та запровадження типових договірних моделей є ключовим фактором інтеграції України до глобального космічного ринку. Результати дослідження можуть бути використані при розробці підзаконних актів, що деталізують методики моніторингу технічних ризиків та адміністративної відповідальності у високотехнологічних проектах.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство, космічна галузь, адміністративний договір, трансформація законодавства, публічний інтерес.

Karpenko S. R. Administrative and legal aspects of public-private partnership in the space industry of Ukraine in the context of legislative transformation

This research delves into the theoretical and practical foundations of administrative and legal regulation of public-private partnerships (PPP) within Ukraine's space sector amidst systemic legislative changes. The significance



of the study is driven by the adoption of the Law of Ukraine “On Public-Private Partnership” (No. 4510-IX, June 19, 2025), which introduced fundamentally new interaction models between state authorities and private business entities. The primary objective is to evaluate administrative-legal innovations and justify strategic directions for enhancing legal frameworks in managing space activities. Methodologically, the author employs a comprehensive set of general scientific and specialized approaches, with a particular emphasis on comparative-legal analysis to contrast the previous state-private partnership regime with the updated 2025 PPP model.

The investigation reveals that current legislative logic signifies a paradigm shift toward a public administration model, where partnership agreements take on the essential characteristics of an administrative contract. This transformation necessitates the inclusion of specific “public reservations,” enabling the state to maintain priority oversight over strategic assets in response to national security threats. A significant portion of the work is dedicated to the expanded circle of public partners, specifically state-owned enterprises acting as balance holders, which serves as a form of managerial decentralization. The research explores the institutional evolution of the State Space Agency of Ukraine, transitioning from a purely regulatory body to an active participant in PPP projects. Special emphasis is placed on implementing administrative regulations to prevent conflicts of interest and establishing “security filters” during the partner selection phase, including technical expertise of competencies. Finally, the paper demonstrates that aligning domestic procedures with European Space Agency standards and adopting model contractual templates are vital for Ukraine’s integration into the global space market. The results provide a basis for developing bylaws on risk monitoring and administrative responsibility in high-tech projects.

Key words: *public-private partnership, space industry, administrative contract, legislative transformation, public interest.*

Постановка проблеми. Трансформація космічної галузі України та її перехід від державної монополії до багатоукладної моделі потребує розробки дієвих правових інструментів залучення приватних інвестицій. Пріоритетним механізмом у цьому контексті є публічно-приватне партнерство (ППП), яке дозволяє поєднати приватні ресурси з публічними інтересами у сфері національної безпеки, високих технологій та міжнародного співробітництва.

Прийняття у червні 2025 року Закону України «Про публічно-приватне партнерство» заклало фундамент для перегляду суб’єктного складу, процедур підготовки проєктів та договірних моделей взаємодії. Однак універсальний характер оновленого законодавства не повною мірою враховує специфіку космічної діяльності – зокрема, високий ступінь технологічних і фінансових ризиків, а також особливий режим адміністративного контролю. Це зумовлює об’єктивну потребу в науковому обґрунтуванні адаптивних адміністративно-правових механізмів, що забезпечать баланс між державним регулюванням та комерційною ініціативою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічний фундамент функціонування публічно-приватного партнерства закладено у працях таких науковців, як Н. Бутенко, І. Запатріна, Ю. Залознова, Н. Петруха, О. Пашинін, Т. Попова, В. Сіак, Н. Ющенко та інших. Процедурні та інституційні аспекти реалізації партнерства досліджували В. Горник, М. Губа, О. Карташова, М. Ковтун, К. Маслов тощо. Проте більшість напрацювань зосереджена на загальних засадах PPP або на його реалізації у традиційних сферах інфраструктури (ЖКГ, будівництво доріг).

Попри значний науковий доробок, специфіка космічної галузі як об’єкта адміністративно-правового регулювання в умовах оновленого законодавства 2025 року залишається поза увагою дослідників. Зокрема, бракує комплексного аналізу того, як парадигмальний



зсув у законодавстві про ППП корелюється з режимом секретності, подвійним призначенням космічних технологій та новими процедурами адміністративного нагляду.

Метою статті є розкриття змісту адміністративно-правових трансформацій ППП у космічній галузі України та обґрунтування напрямів удосконалення адміністративно-правового механізму його реалізації з урахуванням галузевої специфіки.

Виклад основного матеріалу дослідження. У межах усталених наукових дискурсів публічно-приватне партнерство зазвичай інтерпретують як інструмент залучення ресурсів бізнесу до виконання державних функцій, де за державою залишаються ключові контрольні повноваження. При цьому адміністративно-правовий аспект партнерства проявлявся насамперед у процедурному характері прийняття управлінських рішень, що передували укладенню договору, а також у здійсненні нагляду за виконанням зобов'язань приватного партнера. Такий підхід був характерним для правового регулювання державно-приватного партнерства, в межах якого домінувала модель «держава – приватний виконавець» [1, с. 31].

Прийняття у червні 2025 року Закону України «Про публічно-приватне партнерство» знаменує доктринальний перехід від моделі «держава – приватний виконавець» до концепції інтегрованої публічно-приватної взаємодії [2]. Це не просто термінологічна ротація, а зміна адміністративно-правової природи відносин, оскільки ППП дедалі чіткіше постає як особлива форма публічного адміністрування, де договір виступає інструментом реалізації управлінського рішення, прийнятого в межах складної адміністративної процедури [3, с. 222–224].

У космічній галузі, яка традиційно характеризується високим ступенем державного втручання, така трансформація набуває специфічних рис. Відповідно до позиції О.А. Пашина, у стратегічних сферах приватний інтерес апіорі є суб'єктивним щодо публічного, а управлінські рішення підлягають посиленому адміністративному контролю [4, с. 262]. Разом із тим, як зазначає А.О. Мазалова, створення ефективного механізму ППП у таких складних умовах вимагає відмови від спроб впровадження універсальних моделей на користь глибоко обґрунтованої концептуальної основи, яка б враховувала природу об'єкта партнерства [5, с. 157–156]. Зокрема, для космічної сфери принципового значення набуває диференціація правового регулювання при виробництві публічно значущих товарів та послуг стратегічного й оборонного призначення, що дозволяє структурувати законодавче забезпечення відповідно до конкретних потреб галузі. Отже, оновлене законодавство зміщує фокус із комерційної експлуатації державного майна на задоволення стратегічних публічних потреб (національна безпека, розвиток супутникових систем, наукові дослідження).

Трансформація законодавства 2025 року актуалізує комплекс взаємопов'язаних напрямів модернізації адміністративно-правового механізму публічно-приватного партнерства у космічній галузі, насамперед пов'язаних зі зміною інституційних ролей публічних суб'єктів, особливостями розподілу ризиків і відповідальності, а також необхідністю гармонізації національного правового регулювання з європейським адміністративним простором. У цьому контексті оновлене законодавство зумовлює інституційну трансформацію статусу Державного космічного агентства України (ДКАУ), яке поступово переходить від ролі виключно контролюючого органу до активного суб'єкта публічно-приватного партнерства, що бере участь у реалізації проєктів на договірних засадах. Така еволюція функцій потребує чіткого адміністративно-правового розмежування компетенції ДКАУ як публічного партнера та як органу державного нагляду, уповноваженого здійснювати ліцензування, сертифікацію та контроль у сфері космічної діяльності, оскільки усунення потенційного конфлікту інтересів між цими функціями є ключовою умовою легітимності та ефективності публічного управління.

Водночас специфіка космічної діяльності зумовлює необхідність особливого підходу до розподілу ризиків і деліктної відповідальності, оскільки вона пов'язана з унікальними техногенними та міжнародно-правовими ризиками, врегульованими, зокрема, Конвенцією про міжнародну відповідальність за шкоду, завдану космічними об'єктами 1972 року [6]. У межах цього підходу адміністративно-правовий механізм публічно-приватного



партнерства має забезпечити імплементацію міжнародних зобов'язань України у внутрішні договірні моделі шляхом закріплення спеціальних адміністративних процедур регресного відшкодування шкоди приватним партнером державі у разі настання інцидентів, що істотно відрізняє космічні проекти від класичних інфраструктурних форм партнерства.

Окремого значення набуває і гармонізація національного законодавства з європейським адміністративним простором, оскільки нова модель публічно-приватного партнерства значною мірою орієнтована на положення Директиви 2014/23/EU про присудження концесійних контрактів, що вимагає запровадження стандартів прозорості та недискримінації на всіх етапах відбору приватного партнера [7]. Для космічної галузі це означає поступовий перехід від переважно закритих процедур до конкурентних адміністративних механізмів, за винятком випадків, пов'язаних із виконанням оборонних або безпекових завдань, що істотно ускладнює адміністративні регламенти, але водночас підвищує рівень правової визначеності та відповідності європейським стандартам публічного управління. Таким чином, для космічної сфери адміністративно-правовий механізм ППП стає «запобіжником», що дозволяє залучати приватні інвестиції без втрати державного контролю над стратегічним ресурсом.

Логічним продовженням викладених теоретичних положень є аналіз конкретних адміністративно-правових новел Закону України «Про публічно-приватне партнерство» (далі – Закон), які нормативно закріплюють зазначену трансформацію підходів до взаємодії публічного та приватного секторів і визначають особливості їх практичної реалізації у космічній галузі України.

Ключовою ознакою нового правового режиму є системний перегляд суб'єктно-об'єктних та процедурних основ взаємодії, що раніше визначалися терміном «державно-приватне партнерство». По-перше, принциповою адміністративно-правовою новелою є розширення суб'єктного складу публічного партнера. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону, до них тепер віднесено не лише органи влади, а й державні та комунальні підприємства (балансоутримувачі). Для космічної галузі, де основні виробничі потужності та об'єкти інфраструктури зосереджені на державних підприємствах (наприклад, ДП «КБ «Південне» чи ДП «ВО ПМЗ»), це знімає адміністративні бар'єри для їхньої безпосередньої участі у проектах ППП. Таким чином, балансоутримувач майна набуває ознак суб'єкта публічного адміністрування у межах конкретного проекту.

По-друге, Закон уніфікує форми здійснення партнерства (ст. 5) та об'єкти ППП (ст. 6), включаючи до них рухоме і нерухоме майно, що використовується для надання суспільно значущих послуг. Це створює правову основу для застосування механізму ППП до таких специфічних об'єктів космічної інфраструктури, як наземні станції керування, випробувальні стенди чи навіть ракетносії, без необхідності внесення змін до профільного галузевого законодавства. По-третє, особливого значення набуває імперативізація процедур підготовки та відбору приватного партнера (ст. 10–25 Закону) [1]. Запровадження чітких конкурсних механізмів з виписаними критеріями кваліфікації свідчить про домінування адміністративної процедури над приватноправовою автономією. У стратегічних галузях, як-от космічна, такий підхід гарантує прозорість та національну безпеку через обов'язкову стадію аналізу ефективності (ст. 11 Закону) та прийняття управлінського рішення про доцільність партнерства (ст. 12 Закону).

По-четверте, адміністративно-правовий вимір ППП підсилюється через правовий режим договору (ст. 32–37). Договір про партнерство перестає бути автономною угодою; він інтегрований у систему адміністративних правил, що визначають розподіл ризиків та участь держави у фінансуванні. Розділ IX Закону (ст. 54–55) встановлює механізм системного моніторингу та контролю за виконанням умов договору, що фактично є формою безперервного адміністративного нагляду. У правовій доктрині та практиці саме така конструкція розглядається як комплекс адміністративно-правових гарантій ефективності та легітимності публічних управлінських рішень.

З урахуванням викладених норм Закону № 4510-IX слід зазначити, що для космічної галузі нові адміністративно-правові інструменти створюють, з одного боку, правову



визначеність і процедури для ефективного залучення приватних технологічних партнерів, а з іншого – чіткі адміністративні рамки контролю та відповідальності, що є критично важливими для реалізації проектів із високою інноваційною та стратегічною складовою.

Попри прогресивний характер нової правової моделі публічно-приватного партнерства, її практична реалізація у космічному секторі актуалізує низку специфічних адміністративно-правових проблем, зумовлених стратегічним значенням галузі, високим рівнем технологічної складності та підвищеними безпековими вимогами. Розширення кола суб'єктів ППП за рахунок державних підприємств-балансоутримувачів, передбачене законодавством, водночас створює ризик конфлікту між комерційними цілями таких підприємств і публічними інтересами держави, що особливо чутливо для космічної сфери, де будь-яка управлінська автономія має поєднуватися з безумовним дотриманням стандартів національної безпеки. У зв'язку з цим адміністративно-правовий статус державних підприємств як публічних партнерів потребує чіткої детермінації через систему внутрішніх процедур і регламентів, здатних мінімізувати суб'єктивізм управлінських рішень.

Одночасно передбачене Законом спрощення процедур відбору приватного партнера, спрямоване на підвищення інвестиційної привабливості ППП, у космічних проектах, що мають характер довгострокових дослідно-конструкторських робіт, може вступати у суперечність із необхідністю глибокої перевірки технологічних, фінансових і безпекових компетенцій потенційних контрагентів. Це формує адміністративно-правову дилему між процедурною швидкістю та управлінням безпековими ризиками, вирішення якої можливе шляхом розробки спеціальних кваліфікаційних критеріїв відбору, що забезпечували б конкуренцію без створення загроз витоку технологій подвійного призначення.

Додатковим викликом є дуалістична природа договору публічно-приватного партнерства, який поєднує диспозитивні засади цивільного права з імперативними вимогами публічного управління. У космічній галузі це може призводити до колізій, коли договірні зобов'язання приватного партнера обмежуються раптовими змінами режиму безпеки або контролю за стратегічними активами. За таких умов механізми державного втручання та адміністративного контролю мають бути нормативно чітко визначені, аби право держави на оперативне реагування не перетворювалося на інструмент необґрунтованого адміністративного тиску. Особливої уваги потребує й адміністративне управління фінансовими ризиками, оскільки висока капіталомісткість і тривалість космічних проектів зумовлюють необхідність спеціальних гарантій захисту інвестицій приватного партнера, що мають поєднуватися з жорстким контролем за цільовим використанням ресурсів та дотриманням публічного інтересу в умовах змінюваної економічної кон'юнктури.

Проведений аналіз адміністративно-правових аспектів публічно-приватного партнерства у космічній галузі України вказує на об'єктивну потребу в системній модернізації як законодавчих приписів, так і правозастосовної практики. Першочерговим кроком у цьому напрямі має стати нормативне уточнення критеріїв адміністративної суб'єктності публічного партнера. Оскільки Закон № 4510-IX значно розширив коло суб'єктів за рахунок державних підприємств-балансоутримувачів, постає необхідність у розробці спеціальних адміністративних регламентів для оцінки їхньої управлінської та фінансової спроможності. Це дозволить нівелювати ризики неефективного адміністрування у проектах із високою технологічною складністю, де державне підприємство має виступати не лише як власник майна, а й як гарант дотримання публічного інтересу.

Поряд із цим, оптимізація процедур відбору приватного партнера для високотехнологічних проектів потребує запровадження додаткових етапів експертної верифікації. Конкурсні механізми, передбачені загальними нормами закону, доцільно доповнити обов'язковою стадією науково-технічної експертизи компетенцій приватного партнера та його перевірки на відповідність стратегічним завданням національної безпеки. Таке посилення адміністративного контролю на етапі підготовки конкурсної документації виступатиме превентивним інструментом захисту інтелектуальної власності та технологічного суверенітету держави.



Фундаментального значення для космічної сфери набуває також питання балансування договірних та публічно-правових норм. Враховуючи специфічну природу космічної діяльності, перспективним вбачається запровадження типових договірних моделей ПСП, які б експліцитно закріплювали пріоритет імперативних вимог щодо безпеки та контролю за стратегічними активами. Використання таких моделей дозволить уникнути потенційних колізій між диспозитивними інтересами приватного інвестора та публічно-правовими обов'язками держави, що виникають у процесі реалізації довгострокових контрактів.

У контексті забезпечення результативності партнерства, особливої уваги потребує вдосконалення механізмів контролю та завершальної оцінки проєктів. Формалізація методики моніторингу має включати не лише фінансові показники, а й специфічні критерії технічної відповідності космічним стандартам. Це передбачає створення чітких алгоритмів оперативного адміністративного втручання у випадках відхилення від планових параметрів реалізації проєкту, що є критично важливим для мінімізації наслідків можливих техногенних чи фінансових інцидентів. Нарешті, фінансово-правове врегулювання ризиків у космічній сфері має базуватися на деталізованому розподілі відповідальності, що враховує високу капіталомісткість та тривалий життєвий цикл космічних систем. Впровадження таких адміністративно-правових засад забезпечить сталий баланс між інвестиційною привабливістю галузі та ефективним державним контролем за використанням публічних ресурсів.

Висновки. Трансформація законодавства про публічно-приватне партнерство зумовила перехід від господарської моделі взаємодії до адміністративно-правової парадигми, де партнерство постає особливою формою публічного адміністрування. У межах космічної галузі це проявляється у зміні правової природи договору ППП, який набуває ознак адміністративного договору з пріоритетом публічних застережень та імперативних вимог національної безпеки. Ключовою новелою є розширення кола публічних партнерів за рахунок державних підприємств-балансоутримувачів, що потребує чіткої детермінації їхнього адміністративного статусу через систему внутрішніх регламентів для запобігання конфлікту інтересів та забезпечення ефективного управління стратегічними активами.

Ефективна імплементація нової моделі у космічному секторі залежить від впровадження спеціалізованих адміністративних «фільтрів», зокрема обов'язкової науково-технічної експертизи та комплаєнс-перевірки безпекових компетенцій приватних суб'єктів. Подальший розвиток галузі потребує розробки типових договірних моделей, адаптованих до стандартів ЄС та Європейського космічного агентства, а також формалізації методик моніторингу технічних результатів і регресної відповідальності. Такий комплексний підхід дозволить збалансувати інвестиційну привабливість високих технологій із необхідністю збереження суверенного державного контролю над космічною інфраструктурою та національною безпекою.

Список використаних джерел:

1. Петруха Н.М. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи розвитку та вплив на відновлення інфраструктури. *Публічне управління і політика*. 2024. № 2. С. 29–39.
2. Про публічно-приватне партнерство: Закон України; Перелік від 19.06.2025 № 4510-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4510-20#Text> (дата звернення 25.12.2025).
3. Маслов К.С. Публічно-приватне партнерство в Україні: сучасний стан та проблемні аспекти. *Право та державне управління*. 2025. № 2. С. 222–228. DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.2.30>
4. Пашинін О.А. Публічно-приватне партнерство як форма реалізації права власності у сфері господарювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 261–265. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-4/60>
5. Мазалова А.О. Концепція публічно-приватного партнерства і практика її законодавчого втілення. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 156–160.



6. Конвенція про міжнародну відповідальність за шкоду, завдану космічними об'єктами: Конвенція ООН від 29.03.1972. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_126#Text (дата звернення: 26.12.2025).

7. Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/23/oj/eng> (дата звернення: 25.12.2025).

Дата першого надходження рукопису до видання: 04.11.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 15.12.2025

Дата публікації: 31.12.2025

