

ЕКСПЕРТНІ КОМЕНТАРІ ДО АНАЛІТИЧНОЇ ЗАПИСКИ «МУНІЦИПАЛЬНІ ППП В УКРАЇНІ: ЯК ЗАЛУЧИТИ ПРИВАТНИЙ КАПІТАЛ У ВІДБУДОВУ ГРОМАД»

Ірина Запатріна,
доктор економічних наук, професор,
засновник Академії публічно-приватного
партнерства, дослідник Львівського
Католицького Університету

Випадково потрапила мені на очі аналітична записка «Муніципальні ППП в Україні: як залучити приватний капітал у відбудову громад», підготовлена «We build Ukraine», «Kernel» та фондом «Разом з Kernel», в якій висвітлено ключові проблеми з цього питання та надано пропозиції щодо їх розв'язання. Як проблеми, так і пропозиції було сформовано базуючись на виступах учасників круглого столу, проведеного у Гданську в рамках URC.

Дещо здивувало, що таке обговорення відбулося у Гданську, а не в Україні. Здавалося б, власні проблеми доцільніше обговорювати вдома, а на міжнародних конференціях представляти насамперед досягнення країни. Втім, це не головне. Значно більше мене зацікавили окреслені проблеми та запропоновані рекомендації.

Публічно-приватним партнерством я займаюсь біля 20 років, брала активну участь у всіх процесах, що відбувались у цій сфері в Україні з самого початку впровадження цього механізму, у тому числі в рамках команди Світового банку. Працюю з цих питань й з іншими міжнародними організаціями та центрами ППП, зокрема, з країн Центральної Азії. Була співавтором двох модельних законів з питань ППП – для країн СНД та «ППП для Цілей Сталого розвитку», розробленому ЄБРР спільно з ЄЕК ООН. Більш десяти років тому заснувала Академію публічно-приватного партнерства. Маю багато публікацій у цій сфері – монографій та статей. Є кореспондентом від України та постійним автором журналу European Procurement & Public Private Partnership Law Review. Маю досвід підготовки низки пропозицій про здійснення ППП, неодноразово брала участь у оцінці ситуації в сфері ППП та ПІМ в Україні. Тому сподіваюся, що запропонований мною погляд на ці проблеми буде цікавим і для авторів Аналітичної записки, і для інших читачів.

ПРОБЛЕМИ

Однією з основних проблем в записці була визнана **обмежена практика реалізації ППП та критично низький рівень виконання укладених договорів ППП**.

Не можу не погодитись з авторами Аналітичної записки, що ситуація у цій сфері дійсно критична, але я б не називала це проблемою. Скоріш це **наслідок тих проблем, які існують у сфері ППП в Україні**.

Розмови про важливість залучення приватного бізнесу у розвиток інфраструктури України тривають вже багато років. Розвивати цю сферу нам допомагають численні міжнародні організації (МФО) та донори. За останні 6 років законодавство у цій сфері вже двічі суттєво оновлювалась (у 2019 році було схвалено новий Закон України «Про концесію», розроблений за підтримки Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР), та у 2025 – новий Закон України «Про публічно-приватне партнерство»; схвалення кожного з цих законів супроводжувалося внесенням змін у велику кількість інших законів України).

Незважаючи на це, за останні шість років (2020-2026) в Україні підписано лише тринадцять договорів ППП (табл. 1). Два з цих договорів – це концесії у портах, які готувались за допомогою Міжнародної фінансової корпорації (МФК) та ЄБРР. Про інші одинадцять нічого не відомо – відповідна інформація у відкритому доступі відсутня.

Майже всі інші з близько 200 договорів, відображених у звітності Мінекономіки, були укладені ще на початку 2000-х років за умов дії застарілого та недосконалого законодавства. Станом на 01.01.2026 близько 60 % від загальної кількості укладених договорів не виконуються, 57 було припинено або їх строк дії закінчився, ще 11 призупинено у зв'язку з воєнними обставинами. Таким чином, на стадії реалізації перебувають лише 19 проєктів ППП

Табл. 1. Інформація про стан виконання договорів, укладених на умовах публічно-приватного партнерства (2020-2022, 2025- 2026)

	Роки (станом на 01.01)				
	2020	2021	2022	2025	2026
Укладено договорів	187	192	193	200	200
В процесі реалізації	52	39	31	22	19
Розірвано/ термін дії закінчився	22	35	43	53	57
Не виконуються	113	118	119	114	114
Призупинено (війна)				11	11

Така ситуація є особливо прикрою у порівнянні з іншими країнами, де механізми публічно-приватного партнерства не лише перебувають у центрі активних дискусій, а й ефективно впроваджуються на практиці.

В Аналітичній записці пропонується орієнтуватися на польський досвід. Погоджуюсь, там є багато позитивного. Але як на мене, більш показовим для нас є досвід країн Центральної Азії, зокрема, Казахстану, де Закон «Про державно-приватне партнерство» було ухвалено у 2015 році (табл. 2), та Узбекистану, який прийняв аналогічний закон лише у 2019 році (табл. 3). Для порівняння, в Україні Закон «Про державно-приватне партнерство» було ухвалено ще у 2010 році.

Табл. 2. Казахстан: поточний стан реалізації проєктів ППП, березень 2026

Повне відшкодування інвестицій за рахунок бюджету 407 контрактів (USD 2,3 млрд)	Часткове відшкодування інвестицій за рахунок бюджету 357 контрактів (USD 2, 1 млрд)	Реалізуються без бюджетної підтримки 493 контракти (USD 2,7 млрд)
USD 7,1 млрд (1257 контрактів)		
712 контрактів (освіта)	220 контрактів (охорона здоров'я)	169 контрактів (енергетика та комунальні підприємства)
	156 контрактів (в інших сферах)	

Табл. 3 . Узбекистан поточний стан реалізації проєктів ППП, січень 2026

USD 31,1 млрд (2798 контрактів)		
316 контрактів (освіта)	99 контрактів (будівництво)	85 контрактів (культура)
	448 (в інших сферах)	
	1850 контрактів (мікро ППП в сфері іригації)	

Узбекистан взагалі вражає. До 2019 року країна взагалі не знала, що таке публічно-приватне партнерство. Проте вже через три роки після ухвалення Закону про ДПП лише у 2024 році було укладено договорів ППП на загальну суму USD 11 млрд, що еквівалентно близько 10% ВВП країни.

Водночас амбіції Узбекистану не обмежуються досягнутими результатами. Відповідно до Стратегії розвитку країни до 2030 року передбачено додатково укласти договори ДПП на суму щонайменше USD 30 млрд (табл. 4).

Табл. 4. Плани щодо впровадження ППП відповідно до Стратегії Узбекистану до 2030 року

USD 30 млрд		
USD 10,6 млрд (транспорт)	USD 7,1 млрд (енергетика)	USD 4,3 млрд (освіта)
	USD 8 млрд (в інших сферах)	

Доступність інформації

Незважаючи на те, що Мінекономіки відповідно до свого ж наказу¹ здійснює моніторинг договорів, укладених в рамках ППП, ані на його сайті, а ні на сайтах інших органів публічної влади не можливо знайти більш-менш притомної інформації про проєкти ППП.

За відсутності такої інформації не можливо провести ґрунтовний аналіз проблем, що виникають при ініціюванні, запуску та реалізації проєктів, що здійснюються на умовах ППП, зокрема, зрозуміти:

- Як могло статися, що близько 60% укладених договорів роками не виконуються, і при цьому публічні партнери не вживають належних заходів реагування на порушення договірних зобов'язань та не ініціюють розірвання цих договорів?
- Що це за проєкти, які перебувають у статусі невиконання? У яких сферах вони реалізуються та хто є приватними партнерами у цих договорах?

¹ Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 26.05.2020 № 986 "Про затвердження Порядку подання державними партнерами (концесієдавцями) щорічного звіту про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійного договору" зареєстрований у Міністерстві юстиції України від 06.07.2020 № 628/34911)

- Хто є публічними партнерами за цими договорами та чому вони не забезпечують належного контролю за виконанням договірних зобов'язань?
- Чому Мінекономіки не вживає заходів для аналізу причин такого стану та усунення системних проблем?

Дефіцит інформації стосується не лише раніше укладених договорів. Так, під час конференції у Гданську було оголошено про підготовку 35 нових проєктів ДПП. Водночас залишається незрозумілим, про які саме проєкти йдеться, на якій стадії реалізації вони перебувають та які результати їх підготовки. У відкритому доступі будь-яка інформація з цих питань відсутня.

Постає закономірне запитання: що заважає профільному міністерству та спеціалізованій державній Агенції ДПП забезпечити відкритий доступ до такої інформації?

Світова практика пропонує чимало успішних прикладів прозорого інформування про реалізацію проєктів ППП. Так, на офіційному сайті Центру ДПП Казахстану кожен охочий може завантажити Excel-файл із детальною інформацією про всі 1 257 проєктів ДПП, що реалізуються в країні. База даних містить відомості про статус кожного проєкту, його потужність, вид конкурсної процедури, майно, передане в межах партнерства (рухоме та нерухоме), форму ДПП, державних і приватних партнерів, обсяги залучених інвестицій, а також посилання на вебсайт державного партнера або організатора конкурсу.

Що стоїть на перешкоді для застосування аналогічного підходу в Україні? Адже для цього не потрібні складні інституційні чи технологічні рішення. За наявності політичної волі та належної організації роботи такий рівень прозорості можна забезпечити у відносно короткі строки.

Інформаційна закритість негативно позначається на інвестиційній привабливості механізму публічно-приватного партнерства, знижує рівень довіри до державної політики у цій сфері, перешкоджає поширенню успішних практик і формуванню конкурентного середовища, а зрештою — стримує розвиток інституту публічно-приватного партнерства загалом.

За таких умов бізнес не виявляє достатньої зацікавленості в участі у проєктах ППП, оскільки потенційні інвестори позбавлені можливості отримати повну та достовірну інформацію про вже укладені договори, перебіг їх виконання, умови участі сторін, механізми розподілу ризиків, фінансові параметри проєктів і результати їх реалізації. Відсутність такої інформації унеможливорює належну оцінку ризиків та очікуваної ефективності інвестицій, що закономірно знижує інтерес приватного бізнесу до використання механізму ППП.

Правове регулювання

Законодавство, що регулює питання здійснення ППП, у тому числі у формі концесії, в Україні не ідеальне. Є певні питання, які можна було б більш чітко сформулювати, та багато дублюючих одна одну норм у Законах «Про публічно-приватне партнерство» та «Про концесію». Але я б не казала, що у наших законах є «термінологічна розмитість», або присутні норми, які б заважали використовувати механізм ППП на практиці.

Скажу більше, наші закони набагато краще та відкривають більш можливостей для інновацій при структуруванні проєктів ППП, ніж законодавство Казахстану чи Узбекистану, де цей механізм успішно застосовується.

Не можу погодитися з висновком, наведеним в Аналітичній записці, про те, що застосування механізму ППП значною мірою гальмується через складність і тривалість процедур ініціювання проєктів.

- Щодо допорогових проєктів, законодавство передбачає підготовку концептуальної записки (орієнтовно 2–3 місяці), її аналіз та прийняття рішення уповноваженим органом (до 45 календарних днів), після чого здійснюються підготовка конкурсної документації та проведення конкурсу. За умови належної організації роботи, дотримання встановлених законом строків і достатньої інституційної спроможності цілком реально завершити всі ці етапи та укласти договір ППП протягом одного року.
- Для інших проєктів за умови належного планування тривалість цього процесу може становити близько 1,5–2 років, а не 3–5 років, як це зазначено в Аналітичній записці.

Безумовно, на практиці підготовка та запуск проєктів ППП може розтягуватися й на п'ять, а інколи й на десять років, як це нерідко трапляється в Україні. Проте такі затримки зумовлені не недоліками законодавчого регулювання, а його систематичним невиконанням. Їх основними причинами є ігнорування органами публічної влади встановлених законом процедур, систематичне порушення строків підготовки та запуску проєктів ППП, а також відсутність ефективного контролю і передбаченою законом відповідальності за такі порушення.

Приклад того, як пропозиції про здійснення ППП розглядаються в Україні, особливо ті, що ініціювалися приватним бізнесом, наведено на рис. 1.

На мою думку, справжні проблеми правового регулювання на сьогодні полягають в іншому.

Новий Закон України «Про публічно-приватне партнерство» було ухвалено 19 червня 2025 року, він набрав чинності 31 жовтня 2025 року. Прикінцевими положеннями Закону Кабінету Міністрів України доручено протягом 12 місяців із дня набрання ним чинності:

- ухвалити нормативно-правові акти, передбачені Законом;
- привести чинні нормативно-правові акти у відповідність із його положеннями.

Реалізація цих вимог потребує розроблення та прийняття щонайменше 14 постанов Кабінету Міністрів України та 5 наказів Міністерства економіки України.

До завершення визначеного Законом строку залишається лише три місяці, однак станом на сьогодні не ухвалено й не оновлено жодного з необхідних нормативно-правових актів.

Жоден із проєктів таких актів, якщо вони дійсно перебувають на стадії розроблення, не був оприлюднений для експертного та громадського обговорення. У результаті професійна спільнота та представники бізнесу позбавлені можливості долучитися до підготовки нормативних рішень ще на етапі їх формування, а також своєчасно виявити потенційні прогалини чи недоліки запропонованих підходів з урахуванням їх практичного досвіду. Втрачається можливість своєчасно виявити потенційні недоліки запропонованих рішень, що може негативно позначитися на ефективності практичного застосування нового законодавства.

Пропозиції ДПП подані до профільних міністерств	
Енергетичний міст «Україна - Європейський Союз»	2017 р.
Модернізація портової інфраструктури Херсонського та Скадовського морських портів та підвищення ефективності їх використання	2017 р.
Реконструкція існуючого та створення нового вантажного терміналу в аеропорту «Бориспіль».	2018р.
Створення паливного комплексу в міжнародному аеропорту «Бориспіль».	2018 .
Розбудова центральної заправної станції паливного комплексу ДП «Міжнародний аеропорт «Бориспіль»	2019 р.
Проект концесії в Херсонському морському порту	2018 р.
Проект концесії в морському порту «Ольвія»	2018 р.

Висновок, схвалений профільним міністерством	
Енергетичний міст «Україна - Європейський Союз України»	2017 р.
Модернізація портової інфраструктури Херсонського та Скадовського морських портів та підвищення ефективності їх використання	2018 р.
Реконструкція існуючого та створення нового вантажного терміналу в аеропорту «Бориспіль».	2019 р.
Створення паливного комплексу в міжнародному аеропорту «Бориспіль».	2019 р.
Розбудова центральної заправної станції паливного комплексу ДП «Міжнародний аеропорт «Бориспіль»	2019 р.
Проект концесії в Херсонському морському порту	2018 р.
Проект концесії в морському порту «Ольвія»	2018 р.

Позитивний висновок щодо здійснення ДПП, погоджений Мінекономіки	
Енергетичний міст «Україна - Європейський Союз»	2017 р.
Модернізація портової інфраструктури Херсонського та Скадовського морських портів та підвищення ефективності їх використання	
Реконструкція існуючого та створення нового вантажного терміналу в аеропорту «Бориспіль».	2019 р.
Створення паливного комплексу в міжнародному аеропорту «Бориспіль».	2019 р.
Розбудова центральної заправної станції паливного комплексу ДП «Міжнародний аеропорт «Бориспіль»	2019 р.
Проект концесії в Херсонському морському порту	2018 р.
Проект концесії в морському порту «Ольвія»	2018 р.

Рішення про доцільність здійснення ДПП, схвалене профільним міністерством	
Енергетичний міст «Україна - Європейський Союз»	2017 р.
Модернізація портової інфраструктури Херсонського та Скадовського морських портів та підвищення ефективності їх використання	
Реконструкція існуючого та створення нового вантажного терміналу в аеропорту «Бориспіль».	2019 р.
Створення паливного комплексу в міжнародному аеропорту «Бориспіль».	
Розбудова центральної заправної станції паливного комплексу ДП «Міжнародний аеропорт «Бориспіль»	
Проект концесії в Херсонському морському порту	2019 р.
Проект концесії в морському порту «Ольвія»	2018 р.

Підписання договору ДПП / концесії	
Енергетичний міст «Україна - Європейський Союз»	
Модернізація портової інфраструктури Херсонського та Скадовського морських портів та підвищення ефективності їх використання	
Реконструкція існуючого та створення нового вантажного терміналу в аеропорту «Бориспіль».	
Створення паливного комплексу в міжнародному аеропорту «Бориспіль».	
Розбудова центральної заправної станції паливного комплексу ДП «Міжнародний аеропорт «Бориспіль»	
Проект концесії в Херсонському морському порту	2020 р.
Проект концесії в морському порту «Ольвія»	2020 р.

Вибір переможця	
Енергетичний міст «Україна - Європейський Союз»	2019 р.
Модернізація портової інфраструктури Херсонського та Скадовського морських портів та підвищення ефективності їх використання	
Реконструкція існуючого та створення нового вантажного терміналу в аеропорту «Бориспіль».	
Створення паливного комплексу в міжнародному аеропорту «Бориспіль».	
Розбудова центральної заправної станції паливного комплексу ДП «Міжнародний аеропорт «Бориспіль»	
Проект концесії в Херсонському морському порту	2020 р.
Проект концесії в морському порту «Ольвія»	2020 р.

Оголошення конкурсу	
Енергетичний міст «Україна - Європейський Союз»	2018 р.
Модернізація портової інфраструктури Херсонського та Скадовського морських портів та підвищення ефективності їх використання	
Реконструкція існуючого та створення нового вантажного терміналу в аеропорту «Бориспіль».	2019 р.
Створення паливного комплексу в міжнародному аеропорту «Бориспіль».	
Розбудова центральної заправної станції паливного комплексу ДП «Міжнародний аеропорт «Бориспіль»	
Проект концесії в Херсонському морському порту	2019 р.
Проект концесії в морському порту «Ольвія»	2019 р.

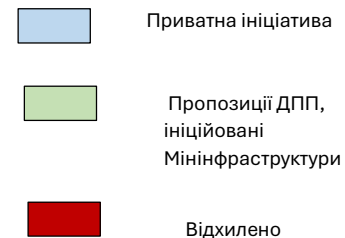


Рис.1. Розгляд пропозицій ДПП щодо державних активів, 2017 - 2021 рр.

Окремі з цих актів мають переважно методичний або рекомендаційний характер, а тому їх відсутність не створить критичних перешкод для започаткування нових проєктів ППП. Водночас низка нормативних актів є необхідною умовою для практичного застосування окремих положень Закону. Їх несвоєчасне прийняття може суттєво ускладнити, а в окремих випадках — фактично заблокувати реалізацію окремих проєктів ППП.

Саме ці питання, на мою думку, мають бути предметом першочергової уваги державних інституцій, що опікуються розвитком ППП в Україні.

Інституційна спроможність громад

Низький рівень обізнаності представників територіальних громад з питань ППП, а також брак практичного досвіду його застосування є одними з ключових перешкод для ефективного впровадження цього механізму в Україні. З цим висновком, наведеним в Аналітичній записці, не можна не погодитися.

Такий висновок підтверджується результатами низки досліджень. Зокрема, за даними опитування, проведеного аналітичним центром We Build Ukraine серед представників 256 територіальних громад з усіх регіонів України, більшість громад оцінює власну інституційну спроможність у сфері ППП як недостатню. Аналогічні висновки містяться й у дослідженні РвС «Швидка оцінка готовності до реалізації», яке охопило дев'ять організацій, зокрема три великі міські ради. Цю тенденцію підтверджують також результати опитування, проведеного Академією публічно-приватного партнерства серед 49 підприємств водопостачання та водовідведення України (звіт розміщено на сайті Академії у розділі «Публікації»).

В Україні вже здійснюються певні кроки для подолання цієї проблеми. Останнім часом реалізується низка ініціатив, спрямованих на посилення інституційної спроможності територіальних громад у сфері ППП. Водночас ці заходи поки що складно назвати системними. Вони фінансуються різними міжнародними донорами, реалізуються переважно відокремлено один від одного, орієнтовані здебільшого на великі громади та базуються на різних, не завжди узгоджених методичних підходах до навчання.

Крім того, значна частина таких програм реалізується експертами, які не мають безпосереднього практичного досвіду підготовки та реалізації проєктів ППП. Як наслідок, громадам часто пропонуються переважно теоретичні моделі та загальні рекомендації, які можуть бути недостатньо адаптованими до реальних умов роботи органів місцевого самоврядування, а інколи — складними або непридатними для практичного застосування.

За таких умов очікувати, що територіальні громади вже найближчим часом зможуть самостійно готувати якісні концептуальні записки навіть для відносно нескладних проєктів ППП, є передчасним. Водночас такі ініціативи безумовно мають позитивне значення, оскільки сприяють формуванню базового розуміння громадами сутності механізму ППП, його можливостей та особливостей практичного застосування.

Допомогти громадам у структуруванні ППП можуть радники, участь яких у цьому процесі передбачена у Законах «Про публічно-приватне партнерство» та «Про концесію». У певних випадках залучення радників є навіть обов'язковим (якщо вартість проєкту ППП перевищує 10 млн. євро).

Один із способів залучення радників - звернутися за допомогою до міжнародних фінансових організацій чи інших донорів. Перші, зокрема МФК та ЄБРР, активно залучають радників, але переважно у великі масштабні проєкти - порти, дороги. Є серед

цільових проєктів і муніципальні – наприклад лікарня в Житомирі. Але все це великі проєкти. Малі та середні міста позбавлені можливостей скористатися такою допомогою.

Громади також можуть самостійно залучати професійних радників для підготовки проєктів ППП. Хоча така можливість обмежена для невеликих громад, значна частина міст та фінансово спроможних громад має необхідні ресурси для оплати послуг радників. Але ми маємо "чудову" постанову Кабінету Міністрів України від 09.10.2020 № 950 "Про затвердження Порядку залучення радників для підготовки проєкту, що здійснюється на умовах концесії", яка після внесення в неї змін згідно з Постановою КМ № 87 від 02.02.2022 практично закрила перед громадами та іншими публічними інституціями таку можливість.

Цей нормативно-правовий акт містить настільки значну кількість внутрішніх суперечностей, колізій із законами України, а також методологічних і навіть «математичних» неузгодженостей, що його практичне застосування є вкрай проблематичним. Окремі положення постанови суперечать не лише законам України, а й одне одному, а запропоновані алгоритми розрахунків у низці випадків взагалі не дають можливості отримати будь-який притаманний результат.

Не дивно, що з моменту внесення до постанови змін у 2022 році вона жодного разу не була використана для проведення конкурсу з відбору радників.

Такий результат є закономірним. Маючи досвід розроблення програмного забезпечення, хоча й здобутий багато років тому, можу провести просту аналогію. Якби положення цієї постанови були покладені в основу алгоритму комп'ютерної програми, така програма не пройшла б тестування, оскільки за багатьох вхідних параметрів алгоритм не зміг би сформулювати однозначний і коректний результат.

Ця постанова є настільки показовим прикладом недосконалого нормативного регулювання, що її аналізу можна було б присвятити окрему статтю під промовистою назвою: «Як нормативно-правовими актами заблокувати ухвалення управлінських рішень». Що я доречи і планую зробити в одному з випусків журналу EPPRL.

Отже, що маємо в підсумку для малих і середніх територіальних громад?

- *Відсутність належної експертизи.* Переважна більшість громад не має фахівців, здатних самостійно підготувати та структурувати проєкти ППП. До речі, це не означає, що кожна громада повинна утримувати таких вузькопрофільних спеціалістів у своєму штаті. Значно важливіше, щоб посадові особи розуміли логіку, принципи та етапи підготовки проєктів ППП, могли сформулювати потреби громади, кваліфіковано поставити завдання радникам і професійно оцінити результати їхньої роботи.
- *Обмежена підтримка розроблення проєктів для малих та середніх громад з боку донорів.* Для більшості донорів малі та середні громади не є пріоритетною цільовою аудиторією для структурування проєктів ППП. Потенційний обсяг інвестицій у такі проєкти є відносно невеликим, тоді як часові та організаційні витрати на їх супровід практично не відрізняються від витрат на значно масштабніші проєкти.
- *Фактична недоступність професійних радників.* Навіть у випадках, коли громада має бюджетні кошти на оплату консультаційних послуг, чинний механізм відбору радників є настільки складним і недосконалим, що на практиці їх залучення стає неможливим.

Саме ці проблеми сьогодні є найбільш критичними та потребують невідкладного вирішення. Без їх усунення розраховувати на широке впровадження механізму ППП, особливо у малих і середніх громадах, навряд чи можливо.

Тут також варто згадати, що до набрання чинності новим Законом України «Про публічно-приватне партнерство» в Україні існував механізм ініціювання проєктів ППП приватним бізнесом шляхом подання так званих незапрошених пропозицій (англ. *unsolicited proposals*). Під час підготовки законопроекту до остаточного голосування у Верховній Раді України цю процедуру було вилучено з тексту Закону.

Як це, на жаль, уже стало усталеною практикою, таке рішення було ухвалено без належного попереднього обговорення з експертним середовищем та без оцінки можливих наслідків для розвитку ринку ППП.

Водночас механізм приватної ініціативи є широко застосовуваним міжнародним інструментом, який дозволяє приватному сектору самостійно ініціювати інноваційні та економічно обґрунтовані проєкти у випадках, коли саме бізнес має необхідну галузеву експертизу, бачення та ресурси для їх підготовки.

Цей механізм особливо активно використовується на початкових етапах становлення ринку ППП — у країнах, які ще не мають значного портфеля успішно реалізованих проєктів та перебувають на етапі формування відповідної інституційної спроможності. Його застосування сприяє залученню приватних інвестицій, розвитку конкуренції за проєкти, а також накопиченню практичного досвіду органами публічної влади у підготовці та реалізації ППП.

У цьому контексті показовим є досвід країн Центральної Азії. Так, навіть за умов вже достатньо розвиненого ринку ППП у Казахстані близько 40% проєктів, що перебувають на стадії реалізації, були ініційовані приватним бізнесом. У Киргизстані цей показник становить близько 80%.

З огляду на викладене вище, приватна ініціатива могла би стати корисним інструментом для України та прискорити розвиток ринку ППП. Проте Україна обрала інший підхід. І маємо 13 проєктів ППП за 6 років.

Страх адміністративної та кримінальної відповідальності

Ця проблема також була окреслена в Аналітичній записці. Погоджуюсь, це питання є важливим для українських міст, особливо для громад, у яких не вистачає знань та, відповідно, впевненості у тому, що запропоновані ними рішення відповідають законодавству.

Як наслідок, маємо небажання багатьох органів місцевого самоврядування ухвалювати нетрадиційні рішення у сфері ППП через побоювання адміністративної або кримінальної відповідальності. Водночас ППП за своєю природою інноваційний механізм, який ґрунтується на пошуку нових нестандартних підходів до вирішення суспільно важливих завдань. Якщо «плити за течією» та робити лише так, як завжди, нічого не відбуватиметься і ми залишимося там, де ми є.

Для подолання такого «страху відповідальності» необхідно забезпечити громадам доступ до якісної професійної підтримки — насамперед шляхом залучення кваліфікованих радників, які зможуть обґрунтувати відповідність запропонованих рішень вимогам законодавства, принципам належного врядування та публічному інтересу.

Головною гарантією захисту громад має бути не запровадження додаткових адміністративних процедур на кшталт отримання «спеціальних урядових сертифікатів», а забезпечення прозорості та відкритості процесу підготовки й прийняття рішень, а також залучення професійних радників. Якість підготовки проєктів, належне документування прийнятих рішень та їх відповідність законодавству є набагато більш ефективними

інструментами захисту, ніж впровадження додаткових процедур «підтвердження відповідності». Останні можуть перетворитися лише на ще одну бюрократичну перепону, що ускладнюватиме роботу громад і сповільнюватиме запуск нових проєктів ППП.

У цьому контексті важливу роль також має відігравати підтримка та захист територіальних громад з боку міжнародних партнерів, донорських організацій і Мінекономіки у випадках необґрунтованих звинувачень щодо реалізації проєктів ППП. Такий захист має стосуватися насамперед тих проєктів, рішення щодо яких ухвалюються прозоро, на професійній основі, із дотриманням вимог законодавства та з урахуванням публічного інтересу.

Публічні Інвестиційні Проєкти та ППП

Розрив між портфелем публічних інвестпроєктів (DREAM) і реальною придатністю до ППП – це теж проблема, яка наразі потребує розв’язання.

Я цілком підтримую підхід, відповідно до якого публічно-приватне партнерство не може розглядатися ізольовано від системи управління публічними інвестиціями, особливо у випадках, коли реалізація проєктів ППП передбачає залучення коштів з боку державного чи місцевих бюджетів. Ці два напрями мають бути інтегровані в єдину систему оцінки та прийняття рішень.

Передумови для запровадження такої моделі були закладені ще у 2020–2021 роках, коли було переглянуто та гармонізовано вимоги до концептуальних записок, що готуються під час ініціювання проєктів ППП і державних інвестиційних проєктів (ДІП). Логіка цієї моделі полягала в тому, що за результатами аналізу концептуальних записок за обома напрямками мав визначатися найбільш оптимальний механізм реалізації конкретного проєкту — з урахуванням публічного інтересу, потенційної зацікавленості приватного сектору та прийнятності майбутніх бюджетних зобов’язань органів публічної влади.

Після такого рішення проєкти мали б переходити до реалізації за відповідною процедурою — або в межах механізму ППП, або як ДІП. Такий підхід дозволяє уникнути штучного протиставлення цих механізмів і забезпечити вибір найбільш ефективної моделі реалізації проєкту.

Закон України «Про публічно-приватне партнерство» чітко визначає двоетапну процедуру ініціювання проєкту ППП: (1) підготовка концептуальної записки та (2) підготовка техніко-економічного обґрунтування (ТЕО). Концептуальна записка покликана обґрунтувати доцільність або недоцільність застосування механізму ППП щодо конкретного проєкту, а в разі, якщо проєкт не відноситься до допорогових, - доцільність підготовки ТЕО здійснення ППП. Підготовка жодних інших документів чи експертиз, які мали б передувати підготовці концептуальної записки, Законом не передбачена.

Не зважаючи на це, Мінекономіки рекомендує територіальним громадам інший алгоритм дій - перед підготовкою концептуальної записки ППП розробити передінвестиційне техніко-економічне обґрунтування відповідно до вимог постанови КМУ № 527², провести його галузеву (секторальну) оцінку, включаючи оцінку можливості реалізації проєкту на умовах ППП, і лише після цього розпочинати підготовку концептуальної записки. Саме такому підходу сьогодні навчають представників органів місцевого самоврядування.

Між тим, постанова КМУ № 527 прямо зазначає, що затверджений нею порядок підготовки публічних інвестиційних проєктів:

² Порядок підготовки публічних інвестиційних проєктів та програм публічних інвестицій, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2025 року № 527

- є обов'язковим для проєктів і програм, що потребують фінансування з державного бюджету та/або державної підтримки, і *рекомендованим* — для проєктів та програм, які фінансуються з місцевих бюджетів або реалізуються із наданням місцевих гарантій;
- не розповсюджується на проєкти, які реалізуються на умовах ППП (ініціювання й підготовка цих проєктів здійснюється за окремою постановою КМУ, схваленою відповідно до закону про ППП³).

У зв'язку з цим виникає закономірне запитання: яка правова підстава вимагати від громад підготовки додаткового документа та проходження додаткових експертиз, що не передбачений Законом, якщо це призводить до додаткових фінансових витрат, збільшує тривалість підготовки проєктів та ускладнює застосування механізму ППП?

Відповімо - жодних правових підстав для цього у Мінекономіки не існує.

Окремої уваги заслуговує питання взаємозв'язку механізму публічно-приватного партнерства із платформою DREAM. Попри те, що на практиці ця система дедалі активніше використовується під час підготовки та супроводу інвестиційних проєктів, ані Закон України «Про публічно-приватне партнерство», ані Закон України «Про концесію» не містять жодних положень щодо її застосування. Зокрема, законодавство не передбачає обов'язку органів публічної влади вносити до системи DREAM інформацію про проєкти ППП чи концесії. За таких умов проєктні пропозиції щодо здійснення ППП можуть включатися до цієї системи виключно на добровільних засадах.

Якщо Уряд має намір інтегрувати проєкти ППП до системи DREAM та використовувати її як обов'язковий інструмент їх підготовки, супроводу й моніторингу, це потребує належного нормативно-правового врегулювання. Насамперед необхідно внести відповідні зміни як до підзаконних нормативно-правових актів, так і до Законів України «Про публічно-приватне партнерство» та «Про концесію», чітко визначивши правовий статус платформи DREAM у процедурах підготовки та реалізації проєктів ППП.

Тарифна політика

Тарифна політика є одним із ключових чинників, які визначають інвестиційну привабливість, а в окремих випадках — і саму можливість реалізації проєктів ППП. З цим твердженням не можна не погодитися. Насамперед це стосується сфер водопостачання, водовідведення, тепло- та електропостачання, де доходи приватних партнерів за проєктами ППП безпосередньо залежать від рівня встановлених тарифів.

Водночас необхідно виходити з реалій України. За нинішніх умов, особливо в період війни, перехід до економічно обґрунтованих або ринкових тарифів для населення є практично неможливим. Значна частина домогосподарств не має фінансової спроможності оплачувати комунальні послуги за тарифами, які повністю покривали б операційні витрати та забезпечували повернення приватних інвестицій.

Однак це не повинно ставати перешкодою для реалізації проєктів ППП у зазначених сферах. Послуги з водо-, тепло- та електропостачання належать до критично важливих послуг життєзабезпечення населення, тому держава має забезпечити економічну життєздатність відповідних проєктів шляхом застосування механізмів державної підтримки, передбачених законодавством.

³ Наразі ця процедура регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384 «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства»

Важливу роль у цьому можуть відігравати й міжнародні партнери та донорські організації. Зокрема, одним із ефективних інструментів підтримки життєздатності таких проєктів є надання грантового фінансування для часткового покриття капітальних витрат приватного партнера. Такий підхід дає змогу зменшити обсяг інвестицій, що підлягають відшкодуванню через тариф, підвищити фінансову стійкість проєкту та зробити його прийнятним як для інвестора, так і для споживачів. Більше того, використання грантового співфінансування проєктів ППП у таких сферах є усталеною практикою в державах Європейського Союзу.

ПРОПОЗИЦІЇ

На завершення хотіла б коротко зупинитися на окремих пропозиціях, викладених в Аналітичній записці.

1. Щодо доцільності вивчення польського досвіду підготовки роз'яснювальних настанов («гайдлайнів») до законодавства про публічно-приватне партнерство

Безумовно, такий досвід заслуговує на увагу. Водночас Україна вже має власні напрацювання у цій сфері. Так, у 2021 році за підтримки Світового банку для України було розроблено шеститомний Посібник з питань ППП, який і сьогодні розміщений на офіційному вебсайті Мінекономіки. Протягом 2021–2022 років наша команда провела значну кількість навчальних заходів на основі цього Посібника для представників центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, бізнесу та громадянського суспільства.

Після набрання чинності новим Законом України «Про публічно-приватне партнерство» цей Посібник, безумовно, потребує актуалізації з урахуванням законодавчих змін. Водночас його концептуальні засади, логіка застосування механізму ППП, міжнародно визнані підходи та узагальнений світовий досвід залишаються актуальними й не потребують докорінного перегляду. Тому їм можна користуватися й зараз. До речі, його англійська версія й сьогодні активно використовується фахівцями з різних країн як практичний посібник із підготовки та реалізації проєктів ППП.

2. Щодо рекомендації Кабінету Міністрів України та Агенції ДПП розглядати суміжні реформи (тарифне регулювання, доступ до державних реєстрів, прозорість закупівель тощо) як невід'ємну складову порядку денного розвитку ППП

Важливість цього питання не підлягає сумніву. Водночас, на мій погляд, зараз більш доцільним насамперед зосередити зусилля на виконанні прямих вимог Закону України «Про публічно-приватне партнерство», зокрема щодо своєчасної підготовки та ухвалення підзаконних нормативно-правових актів, без яких повноцінне застосування нового законодавства є неможливим.

Не менш важливим напрямом у цьому контексті є розвиток механізмів грантової підтримки проєктів ППП та забезпечення їх доступності для малих і середніх територіальних громад.

3. Щодо пропозиції пришвидшити та спростити процедури підготовки проєктів ППП

На мою думку, законодавчо визначені часові рамки ініціювання та підготовки проєктів ППП є цілком обґрунтованими та відповідають кращим міжнародним практикам. За умови належної організації роботи та дотримання встановлених законом строків вони не є надмірними і не можуть розглядатися як перешкода для розвитку ППП.

Натомість першочерговим завданням є забезпечення неухильного дотримання органами публічної влади строків, встановлених законодавством для підготовки, погодження та

закупівлі проєктів ППП. Саме систематичне недотримання цих строків, а не їх тривалість, призводить до багаторічних затримок із запуском проєктів.

Водночас окремі процедури, передбачені підзаконними актами, дійсно потребують спрощення. Відповідні зміни доцільно вносити насамперед до тих актів, які встановлюють надмірно бюрократичні та необґрунтовано складні вимоги. Прикладом є порядок закупівлі послуг радників, про який уже йшлося вище.

4. Щодо пропозиції розпочинати з невеликих, некритичних проєктів у територіальних громадах для накопичення практичного досвіду та формування довіри до механізму ППП перед переходом до масштабніших проєктів

Із цією пропозицією повністю погоджуюся. Водночас її практична реалізація потребує насамперед вирішення проблеми із залученням кваліфікованих радників для підготовки таких проєктів, а також системного інвестування у розвиток кадрового потенціалу малих та середніх територіальних громад.

5. Щодо впровадження окремих посад проєктних менеджерів та професійного програмного забезпечення для управління й моніторингу проєктів

Такий підхід є виправданим для великих громад і органів влади, які мають значний портфель інвестиційних проєктів. Водночас для малих і значної частини середніх громад він наразі є передчасним як з огляду на обмеженість фінансових ресурсів, так і через відсутність достатньої кількості проєктів, які потребували б такого рівня організаційного забезпечення.

6. Щодо можливості використання моделі Joint Venture як гнучкої альтернативи класичному ППП у випадках, коли законодавство не містить прямих заборон

На мою думку, це питання потребує дуже обережного підходу. Доцільно насамперед враховувати положення Законів України «Про публічно-приватне партнерство» та «Про концесію», які визначають випадки, коли реалізація проєктів із залученням приватного бізнесу має здійснюватися виключно в межах процедур, передбачених цими законами. Використання інших правових конструкцій не повинно призводити до обходу спеціального законодавства про ППП та концесії.

7. Щодо залучення до проєктів ППП ветеранів, жінок, внутрішньо переміщених осіб та інших вразливих груп населення

Такий підхід заслуговує на підтримку, але нічого не заважає використовувати його і зараз. Це повністю узгоджується з вимогами законодавства щодо врахування Цілей сталого розвитку під час підготовки й реалізації інвестиційних проєктів.

22.07.2026