

ГРОМАДИ НЕ МОЖУТЬ ЗАЛУЧИТИ ГРОШІ НА ВІДБУДОВУ ЧЕРЕЗ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНІ ПАРТНЕРСТВА. ПОЯСНЮЄМО, ЧОМУ

29 липня, 2026, 13:00

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

Поштовхом до написання цієї статті стала аналітична записка «Муніципальні PPP в Україні: як залучити приватний капітал у відбудову громад», що піднімає вкрай актуальну тему і заслуговує на широке професійне обговорення. То що ж насправді заважає громадам залучати приватний капітал і чому публічно-приватне партнерство (ППП) досі залишається теорією, а не практикою пошуку інвесторів?

Практика реалізації проєктів PPP в Україні

Результати застосування механізму PPP в Україні є невтішними. Відповідно до інформації, яка щорічно оновлюється на вебсайті Мінекономіки, протягом останніх шести років в Україні було укладено лише 13 договорів PPP. Майже всі інші з близько 200 договорів, відображених у звітності, було укладено ще на початку 2000-х років. Станом на 01.01.2026 близько **60% від загальної кількості укладених договорів** (а саме — 114) **не виконуються**, 57 були припинені або строк їхньої дії закінчився, ще 11 призупинені у зв'язку з воєнними обставинами. Таким чином, **на стадії реалізації перебувають лише 19 проєктів PPP**.

Порівняємо цю ситуацію з деякими країнами Центральної Азії.

- *Казахстан*. Закон про державно-приватне партнерство (ДПП) ухвалено 2015 року. Станом на березень 2026-го в країні реалізовувалося 1257 договорів ДПП на загальну суму 7,1 млрд дол. Найбільше проєктів у сферах освіти (712), охорони здоров'я (22) та енергетики і комунальних послуг (169).
- *Узбекистан*. Закон про ДПП схвалено 2019 року. Станом на початок цього року реалізується 2798 договорів на загальну суму 31,1 млрд дол., у тому числі 1850 мікропроєктів PPP. Пріоритетними сферами є освіта (316 договорів), будівництво (99) і культура (85).

Для порівняння, в Україні закон про ДПП, воно ж PPP, було ухвалено 2010 року.

Доступність інформації

Незважаючи на те, що Мінекономіки відповідно до свого ж наказу здійснює моніторинг договорів, укладених у рамках PPP, **ані на його сайті, ані на сайтах інших органів публічної влади неможливо знайти більш-менш притомну інформацію про проєкти PPP**. Узагалі незрозуміло, які договори було укладено протягом останніх шести років (особисто я знаю лише про дві портові концесії).

Ще більше запитань викликають проєкти, які роками не реалізуються. Зокрема, незрозуміло, чому майже 60% укладених договорів залишаються невиконаними, публічні партнери не реагують на порушення договірних зобов'язань і не ініціюють розірвання таких договорів, а Мінекономіки не аналізує причин цієї ситуації та не вживає заходів для усунення виявлених проблем.

Така інформаційна закритість негативно впливає на рівень довіри бізнесу до держави, перешкоджає поширенню успішних практик, формуванню конкурентного середовища та, зрештою, стримує розвиток інституту PPP в Україні.

У цьому контексті закономірно постає запитання: чому в Україні досі немає прозорої системи аналізу та оприлюднення інформації про проєкти PPP, попри успішний міжнародний досвід і можливість запровадити її без значних організаційних чи технологічних зусиль? Наприклад, як це зроблено у Казахстані, де на вебсайті Центру ДПП будь-який користувач може завантажити Excel-файл із детальною інформацією про всі 1257 проєктів, що реалізуються в країні. База даних містить відомості про статус кожного проєкту, його потужність, вид конкурсної процедури, майно, передане в межах ДПП (рухоме й нерухоме), форму партнерства, державного та приватного партнерів, обсяг залучених інвестицій, а також посилання на вебсайт державного партнера або організатора конкурсу.

Правове регулювання

Законодавство, що регулює питання здійснення PPP в Україні, неідеальне. Певні норми можна було б більш чітко сформулювати, існує багато дублюючих одна одну норм у законах про PPP і про концесію. Але я не казала б, що у наших законах є «термінологічна розмитість» або присутні норми, які заважали б використовувати механізм PPP на практиці. Скажу більше, наші закони набагато кращі та відкривають

більше можливостей для інновацій при структуруванні проєктів ППП, ніж законодавство Казахстану чи Узбекистану, де цей механізм успішно застосовується.

Не можу погодитися з думкою, що практичне застосування ППП значною мірою стримується складністю та тривалістю процедур ініціювання проєктів. **Передбачені законом процедури є чіткими, послідовними та логічно структурованими, а їхній зміст загалом відповідає найкращим міжнародним практикам.**

З власного практичного досвіду можу зазначити, що затримки, які часто виникають під час ініціювання та запуску проєктів ППП, переважно зумовлені неналежним виконанням вимог законів, зокрема, недотриманням органами публічної влади встановлених законодавством строків, а також відсутністю дієвого контролю й механізмів відповідальності за такі порушення.

Проблема полягає в іншому — **до сьогодні на виконання нового закону про ППП не ухвалено жодного підзаконного акта**, хоча до завершення строку, визначеного його Прикінцевими положеннями, залишається лише три місяці. Йдеться щонайменше про **14 постанов Кабінету міністрів України та п'ять наказів Мінекономіки**.

Жоден із проєктів цих нормативних актів, якщо вони справді перебувають на стадії розроблення, не був оприлюднений для експертного та громадського обговорення. У результаті професійна спільнота та бізнес позбавлені можливості долучитися до підготовки нормативних рішень ще на етапі їх формування та своєчасно виявити потенційні прогалини чи недоліки запропонованих підходів з урахуванням свого практичного досвіду.

Інституційна спроможність громад

Низький рівень обізнаності представників територіальних громад із питань ППП, а також брак практичного досвіду його застосування є одними з ключових перешкод для ефективного впровадження цього механізму в Україні.

Останнім часом здійснюються кроки для посилення інституційної спроможності громад у сфері ППП. Водночас наразі складно назвати їх системними. Вони фінансуються різними донорами, реалізуються відокремлено один від одного, орієнтовані здебільшого на великі громади та базуються на різних, не завжди узгоджених, методичних підходах до навчання. Крім того, багато таких програм здійснюється експертами, які не мають практичного досвіду підготовки та реалізації проєктів ППП. Як наслідок, **громадам часто пропонуються суто теоретичні моделі та загальні рекомендації**, що можуть бути недостатньо адаптованими до реальних умов їхньої діяльності, а інколи складними або взагалі непридатними для практичного застосування.

Громади поки не готові самостійно готувати якісні концептуальні записки чи ТЕО навіть для нескладних проєктів ППП. Тому ключову роль у цьому процесі мають відігравати професійні радники.

Відповідно до закону радників можна залучати:

- за підтримки МФО та донорів, які реалізують програми технічної допомоги у сфері ППП;
- громадами самостійно, шляхом фінансування за рахунок коштів місцевого бюджету.

Водночас **на практиці існують суттєві обмеження для використання обох механізмів**. МФО та донори зазвичай зосереджують свою підтримку на масштабних проєктах і великих містах. Натомість залучення радників коштує місцевих бюджетів навіть для тих громад, які мають відповідні фінансові можливості, фактично заблоковане завдяки «покращенню» 2022 року постанови Кабміну, що встановлює порядок залучення радників. Вона містить численні внутрішні суперечності, колізії із законами України, методологічні недоліки і навіть «математичні» неузгодженості. Як наслідок, за чотири роки з моменту схвалення змін до неї жодна територіальна громада не змогла застосувати цей порядок на практиці.

За таких умов розраховувати на широке впровадження механізму ППП, особливо у малих і середніх громадах, навряд чи можливо.

Варто зазначити, що до набрання чинності новим законом про публічно-приватне партнерство бізнес мав можливість ініціювати проєкти ППП шляхом подання незапрошених пропозицій (англ. *unsolicited proposals*). Під час доопрацювання законопроєкту перед голосуванням у Верховній Раді цю процедуру було вилучено без належного обговорення з експертами та оцінки можливих наслідків для розвитку ринку ППП.

Між тим цей механізм широко застосовується на ранніх етапах розвитку ППП, коли держава ще формує інституційну спроможність і не має достатнього досвіду у цій сфері. Можливість бізнесу пропонувати економічно обґрунтовані пропозиції про здійснення ППП, спираючись на власну експертизу та ресурси, успішно використовується в багатьох країнах. Зокрема, у Казахстані близько 40% проєктів ДПП ініційовано приватним бізнесом, а в Киргизстані — майже 80%. Для України цей інструмент міг би стати важливим стимулом розвитку ринку ППП, однак таку можливість було втрачено.

Страх адміністративної та кримінальної відповідальності

Однією з реалій сьогодення також є неготовність органів місцевого самоврядування ухвалювати нетрадиційні рішення у сфері ППП через побоювання адміністративної або кримінальної відповідальності. Водночас ППП за своєю природою є інноваційним механізмом, який ґрунтується на пошуку нових нестандартних підходів до вирішення суспільно важливих завдань. Якщо пливти за течією та робити лише так, як завжди, нічого не відбуватиметься, і ми залишимося там, де ми є.

Цю проблему можна та потрібно розв'язувати з допомогою:

- залучення до структурування проєктів ППП кваліфікованих радників, які зможуть обґрунтувати відповідність запропонованих рішень вимогам законодавства, принципам належного врядування та публічному інтересу;
- забезпечення максимальної прозорості процедур і належного документування всіх прийнятих рішень;
- підтримки громад з боку Мінекономіки, міжнародних партнерів і донорів у разі безпідставних звинувачень щодо рішень, схвалених при ініціюванні проєктів ППП.

Це не вичерпний перелік проблем, які стримують розвиток ППП в Україні. Проблеми, пов'язані з інтеграцією ППП до системи управління публічними інвестиціями я планую розглянути в наступній статті. Інші — детально висвітлено в повній версії аналізу поточної ситуації, розміщеному на вебсайті Академії публічно-приватного партнерства.