

ЯК УРЯДОВЕ «СПРОЩЕННЯ» ЗАБЛОКУВАЛО ПУБЛІЧНІ ІНВЕСТИЦІЇ ГРОМАДАМ

29 вересня, 2026, 13:00



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

Новий закон про публічно-приватне партнерство (ППП) часто називають проривом, який нарешті запустить ринок інвестицій. Хоча я оцінюю ці перспективи стриманіше, визнаю його важливі зміни: повноваження щодо ухвалення більшості рішень передано на рівень місцевого самоврядування, а для невеликих, допорогових, проєктів вартістю до 5,6 млн євро запроваджено спрощений механізм ініціювання. **Це мало дозволити громадам запускати проєкти PPP простіше, швидше та з меншими витратами.**

Однак закон має й недоліки. Його застосування складне для органів публічної влади, яким бракує досвіду у сфері PPP, а значну кількість питань досі не врегульовано підзаконними актами, з підготовкою яких Мінекономіки не поспішає. Суттєвою помилкою вважаю й виключення можливості приватної ініціативи. У підсумку **замість очікуваного прискорення залучення бізнесу до відновлення інфраструктури на умовах PPP відбулося, навпаки, сповільнення.**

Реформа ПІМ: ефективна модель, яка через невдале впровадження стала гальмом для малих PPP

Схвалення постанови №1051 «Деякі питання підготовки проєктів публічно-приватного партнерства та удосконалення процесу управління публічними інвестиціями» суттєво погіршило умови для запуску малих проєктів PPP, докорінно змінивши та встановивши надмірні вимоги до їхньої підготовки. Під гаслом інкорпорації PPP у систему управління публічними інвестиціями (ПІМ) модель, закладену у новий закон про PPP, було повністю зруйновано.

Одразу зазначу: я підтримую загальний напрям реформи публічних інвестицій. PPP мають бути інтегровані в єдину систему оцінки й ухвалення інвестиційних рішень у межах ПІМ. Це відповідає найкращим міжнародним практикам. Водночас таку масштабну реформу в українських реаліях слід впроваджувати фахово та обережно, з урахуванням інституційної спроможності публічної влади. Не менш важливо залучати до розроблення правового регулювання фахівців із глибокими теоретичними знаннями та практичним досвідом, які розуміють специфіку роботи органів місцевого самоврядування та управління містами й громадами.

На жаль, у реформуванні системи публічних інвестицій відбувається протилежне. У результаті більшість підзаконних актів відірвана від реалій територіального та інфраструктурного розвитку. Вони надмірно складні, містять суперечливі й нелогічні положення, а подекуди встановлюють вимоги, виконання яких без додаткових роз'яснень видається практично неможливим. Ба більше, окремі підзаконні акти встановлюють вимоги, яких прямо не передбачають закони, на виконання яких їх ухвалено. Постанова №1051 є яскравим прикладом такого підходу.

Недоліки та численні неузгодженості цього документа обсягом понад 100 сторінок заслуговують на окремий детальний аналіз. У межах цієї статті зосереджуся лише на ключових нововведеннях постанови та їхніх потенційних наслідках.

3 позитивного

Відтепер концептуальні записки про здійснення ППП мають готуватися щодо всіх публічних інвестиційних проєктів (ППП), стосовно яких за результатами галузевої оцінки визначено можливість реалізації на умовах ППП.

Такий підхід цілком логічний. Бюджетних коштів і ресурсів МФО недостатньо для того, щоб самостійно забезпечити потреби України у відновленні та розвитку інфраструктури. Тому, якщо існує реальна можливість залучити до реалізації таких проєктів приватний капітал, нею потрібно користуватися.

А тепер — про негатив

Закон про ППП передбачає двоетапну процедуру ініціювання проєкту публічно-приватного партнерства:

- 1) підготовка концептуальної записки;
- 2) розроблення техніко-економічного обґрунтування (ТЕО).

Концептуальна записка має на меті обґрунтувати доцільність або недоцільність застосування механізму ППП щодо конкретного проєкту.

Для спрощення підготовки та запуску малих проєктів законом передбачено таку модель:

- для допорогових проєктів ТЕО готувати не потрібно — рішення про доцільність або недоцільність ППП ухвалюється на підставі аналізу концептуальної записки;
- якщо проєкт не є допороговим, застосовується двоетапна процедура — у цьому разі концептуальна записка має обґрунтувати необхідність проведення детальнішого дослідження умов ППП у формі ТЕО.

У постанові №1051 встановлено різні вимоги до концептуальної записки залежно від вартості проєкту. Тобто фактично передбачено підготовку **двох різних документів**: одного — для допорогових ППП, іншого — для решти проєктів. Натомість закон передбачає підготовку єдиної концептуальної записки як для допорогових, так і для понадпорогових проєктів ППП, а Кабінету міністрів делегує повноваження лише визначити вимоги до її змісту та порядку проведення її аналізу. Однак **постанова не просто деталізує положення закону, а фактично змінює передбачений ним підхід до підготовки концептуальної записки.**

А далі — ще цікавіше.

Вимоги до концептуальної записки для допорогових, тобто малих, проєктів ППП не лише суттєво ширші за вимоги до аналогічного документа для понадпорогових проєктів (*див. табл.*), а й **значно обтяжливіші за ті, що раніше висувалися до підготовки ТЕО проєктів ДПП за попереднім законодавством.**

Порівняння вимог для допорогових і понадпорогових проєктів ППП

Розділ попереднього інвестиційного ТЕО ППП	Додаткові підрозділи для концептуальної записки ППП, кількість	
	Проекти > 5,583 млн євро	Допорогові проєкти
Стратегічне обґрунтування проєкту	+1	+1
Економічне обґрунтування проєкту	+2	+13
Фінансове обґрунтування проєкту	+4	+9
Комерційне обґрунтування проєкту	0	+4
Управлінське обґрунтування проєкту	0	+7

При цьому для підготовки концептуальної записки допорогового проєкту ППП (попереднього інвестиційного ТЕО ППП із 34 додатковими підрозділами) малим і середнім громадам доведеться

керуватися трьома постановами КМУ, трьома наказами Мінфіну та п'ятьма наказами Мінекономіки, чотири з яких на сьогодні ще не затверджені.

Єдиним «привілеєм» для громад залишається скорочений до 45 днів строк розгляду концептуальної записки замість 90. Утім, сумнівно, що за цей час можна якісно опрацювати настільки об'ємний і складний документ.

Ціна «спрощення» для громад

Передбачити наслідки застосування цієї постанови нескладно — **для малих і середніх територіальних громад процес ініціювання проєктів ППП суттєво ускладниться і подорожчає, а його тривалість значно збільшиться.**

Багаторічні зусилля народних депутатів, спрямовані на спрощення та пришвидшення запуску малих проєктів ППП, фактично зведені нанівець і дали результат, прямо протилежний задуманому: **замість стимулювання розвитку малих ППП громади отримали складну та обтяжливу процедуру, яка для багатьох із них може виявитися непосильною.**

Окрема проблема — втрата вже вкладених часу та ресурсів. За понад дев'ять місяців дії нового закону про ППП деякі громади вже розпочали підготовку проєктів і витратили на це людські та бюджетні ресурси. Раптова поява нових вимог змусила їх фактично переглядати вже виконану роботу та пристосовувати її до нових правил.

Коли правила пишуть без тих, хто ними користуватиметься

На жаль, проєкт постанови розробляли без належної прозорості та публічного обговорення. Мінекономіки не оприлюднило його, пославшись на відсутність впливу на бізнес. Дуже сумнівна аргументація, адже передбачені постановою процедури безпосередньо впливають на здатність громад ініціювати й реалізовувати ППП і, відповідно, на можливості бізнесу брати в них участь. До того ж, за європейськими принципами належного регулювання, безпосередній вплив регуляторного акта на бізнес не є обов'язковою умовою для його оприлюднення та залучення зацікавлених сторін до його підготовки.

Також залишається таємницею, хто саме розробив цей документ і запропонував, без перебільшення, «геніальну» ідею підготовки двох різних концептуальних записок залежно від вартості проєкту, перетворивши механізм, покликаний спростити запуск малих ППП, на додатковий бюрократичний бар'єр для громад.

Консультації із зацікавленими сторонами та громадськістю, оприлюднення їхніх зауважень і забезпечення зворотного зв'язку — усталена практика розроблення регуляторних актів у цивілізованих країнах і мінімальна умова для того, щоб нові правила були не лише юридично коректними, а й практично здійсненими. Але ми, схоже, знову обираємо інший шлях...