

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В УКРАЇНІ ТА ЙОГО ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ РОЗВИТКУ РИНКОВОЇ СИСТЕМИ

Відновлення, зростання та
конкурентоспроможність України

2025 - 2026



Цей аналітичний документ підготовлено Helvetas в межах проєкту «Стійкість: розбудова сталого та інклюзивного ринку праці України».

Проєкт «Стійкість: розбудова сталого та інклюзивного ринку праці України» реалізується Helvetas Swiss Intercooperation в межах угоди зі Шведським агентством з питань міжнародної співпраці та розвитку (Sida) за підтримки Швеції.

Усі твердження та думки, висловлені в цьому матеріалі, належать авторам і не обов'язково відображають офіційну позицію уряду Швеції, Шведського агентства з питань міжнародної співпраці та розвитку або Helvetas.



Виконавче резюме

Державно-приватні партнерства (ДПП) покликані відігравати ключову роль у забезпеченні стійкості України в умовах війни, післявоєнного відновлення та довгострокового розвитку. Україна має нагальну потребу відбудувати та модернізувати інфраструктуру в усіх секторах — від транспорту й енергетики до охорони здоров'я та житлово-комунального господарства — у масштабах, що значно перевищують можливості державного бюджету. ДПП пропонують механізм залучення приватного капіталу, досвіду й ефективності для задоволення суспільних потреб.

Історично Україна недостатньо використовувала ДПП через правові й інституційні бар'єри. Однак нещодавні реформи, зокрема новий закон про ДПП, прийнятий у 2025 році (Закон № 7508), модернізували законодавчу базу відповідно до стандартів ЄС і сприяють залученню інвестицій. Цей закон розширює сферу застосування ДПП практично на всі сектори, спрощує процедури (особливо для невеликих проєктів), запроваджує механізми адаптації до воєнного часу та дає змогу поєднувати приватні кошти й кошти донорів. Ці зміни мають **прискорити відбудову інфраструктури й економічне відновлення** шляхом залучення приватних партнерів до проєктів на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Повномасштабне вторгнення Росії (з 2022 року) зруйнувало критичну інфраструктуру та спричинило сильний тиск на державні фінанси, що посилило стратегічну важливість ДПП. Останні можуть сприяти адаптації в умовах війни (будівництво модульного житла, ремонт енергетичних систем) та післявоєнній реконструкції (модернізація портів, доріг, лікарень), **поділяючи ризики з приватним сектором**. Воєнні реформи уряду у сфері ДПП визначають так зване ДПП відновлення з пришвидшеними процедурами для підготовки проєктів у ключових секторах (транспорт, енергетика, охорона здоров'я тощо). Міжнародні партнери підтримують ці зусилля: Світовий банк, Міжнародна фінансова корпорація (МФК) та Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) знову долучилися до підготовки проєктів ДПП навіть в умовах конфлікту. Зокрема, у 2025 році був оголошений тендер на **великий проєкт ДПП у Чорноморську** — перший ініційований під час війни проєкт ДПП, який, як очікують, **залучить сотні мільйонів доларів** і продемонструє світовим інвесторам, що Україна залишається відкритою для бізнесу.

ДПП також є невіддільною частиною процесу вступу України до ЄС. Євросоюз вимагає узгодження законодавства зі своїм *acquis* щодо державних закупівель та концесій. Завдяки підвищеній прозорості, конкуренції та рівному ставленню до інвесторів з ЄС новий закон України про ДПП відповідає рекомендаціям Європейської комісії « » (ДПП для всіх: розширення можливостей для всіх учасників ринку). Після подальшого узгодження законодавства система ДПП України стане більш привабливою для міжнародних інвесторів та сумісною з Поглибленою та всеохопною зоною вільної торгівлі (ПВЗВТ). Крім того, Україна перейняла найкращі міжнародні практики, зокрема застосувала до ДПП підхід Європейської економічної комісії ООН (ЄЕК ООН) «**Люди передусім**». Новий закон вимагає, щоб проєкти ДПП відповідали Цілям сталого розвитку (ЦСР) за методологією PERS ЄЕК ООН, що може відкрити доступ до ринків зеленого фінансування. Такий підхід підкреслює прихильність України до **сталого й інклюзивного ДПП**, що забезпечує максимальні соціальні, екологічні та економічні вигоди від проєктів.

Цей інформаційний бюлетень містить комплексний аналіз ДПП в Україні та їхнього значення для політики та програм, орієнтованих на розвиток ринкових систем (РРС). У ньому розглянуто поточний стан ДПП у різних секторах і на різних рівнях урядування, вплив війни,

відповідність моделям ЄС / ОЕСР (Організація економічного співробітництва та розвитку), приклади з практики (вітчизняні й міжнародні), правову / інституційну базу (включно з новим Законом № 7508), моделі фінансування (змішане фінансування, гарантії, підтримка макрофінансових організацій (МФО)) та подані практичні рекомендації.

Нижче наведемо основні висновки звіту.

■ Поточні тенденції

Україна досягла значного прогресу у створенні сприятливого середовища для ДПП (**спрощення процедур, розширення секторального охоплення, моделі оплати за доступність**), але їхня реалізація залишається викликом. Хоча успішні пілотні проекти, зокрема портові концесії, ДПП громад в енергетиці та охороні здоров'я, демонструють потенціал ДПП, але війна зупинила деякі з них і зумовила необхідність нових заходів для зменшення ризиків.

■ Стратегічна значущість

ДПП мають вирішальне значення для подолання значного інвестиційного дефіциту України у сфері відновлення (за оцінками, потреби становлять понад 500 млрд доларів). Якщо реформи продовжаться, ДПП можуть покрити понад половину витрат на відновлення завдяки залученню приватних інвестицій. ДПП також підвищують ефективність та інноваційність у сфері надання публічних послуг, сприяючи конкурентоспроможності та підтримуючи інтеграцію України до ЄС.

■ Вплив війни й адаптація

Війна спонукала впроваджувати інноваційні підходи в ДПП, як-от **ДПП з відновлення з прискореними термінами** та положеннями про призупинення зобов'язань ДПП під час форс-мажорних обставин (до 5 років) для зменшення ризиків війни. Це дає змогу проектам вистояти під час кризових ситуацій і відновити роботу після конфлікту, зберігаючи довіру інвесторів.

■ Узгодження з практиками ЄС / ОЕСР

Реформи ДПП в Україні відображають багато найкращих практик ЄС / ОЕСР, включно з широкою галузевою придатністю, конкурентними закупівлями через електронні тендери, стандартними договірними умовами (показники ефективності, розподіл ризиків) та захистом інвесторів (гарантії законодавчої стабільності, компенсація під час розірвання договору). Залишаються недопрацювання (наприклад, повне забезпечення недискримінації та вдосконалення процедур відновлення проєктів), але поточні коригування вдосконалюють їх.

■ Приклади з практики й уроки

Українські приклади (концесія порту Олівія, ДПП лікарні в Трускавці, ДПП теплопостачання на біомасі в Малині) ілюструють і успіхи, і перешкоди, підкреслюючи такі чинники, як залучення зацікавлених сторін, реалістичний аналіз здійсненності та політична підтримка. Міжнародні приклади з ЄС та ОЕСР корисні з погляду структурування ДПП для регіонального розвитку та участі МСП, як це видно з численних

дрібних ДПП для місцевих послуг в Європі та великих програм на кшталт британської PFI, яка реалізувала понад 1200 проєктів на суму 70 млрд фунтів стерлінгів. Це підкреслює важливість міцного інституційного потенціалу та управління ризиками для досягнення економічної доцільності.

■ Рекомендації

Для інтеграції механізмів ДПП у політику, орієнтовану на розвиток ринкових систем, Україна має **зміцнити інституційний потенціал** (підготовка підрозділів ДПП на центральному та місцевому рівнях), **розробити інструменти змішаного фінансування** (наприклад, фонд покриття різниці між вартістю та доходами, який підтримують донори; схеми страхування військових ризиків); забезпечити **прозорість проєктів**, узгоджених з документами регіонального планування розвитку (включно з індустріальними парками та інфраструктурою МСП), та активно залучати МФО й донорів до підготовки проєктів ДПП. Необхідні чіткі зобов'язання уряду та стратегічне планування, щоб ДПП доповнювали гранти та державні інвестиції не як панацея, а як цільове рішення, яке додає цінності, інновацій і сприяє розвитку ринку.

ДПП в Україні можуть значно посилити вплив програм відновлення та розвитку, сприяючи державно-приватній співпраці й інвестиціям. Дотримуючись рекомендацій, викладених у цьому документі, національні та місцеві органи влади разом з донорами та інвесторами можуть створити сприятливу екосистему, в якій ДПП впроваджуватимуться як інструмент сталого відновлення та економічного зростання, що повністю відповідає європейському майбутньому України та принципам РРС.

I. Контекст та обґрунтування

Потреби в інфраструктурі та інвестиціях

Україна увійшла у 2020-ті роки зі значним дефіцитом інфраструктури й обмеженими державними фінансами — викликами, які різко посилюються внаслідок повномасштабного вторгнення у 2022 році. Ще до війни дороги, залізниці, енергетичні системи, лікарні й інші активи України потребували сотень мільярдів гривень інвестицій у модернізацію. Традиційного державного фінансування та міжнародної допомоги було недостатньо, щоб покрити ці потреби. Агресія Росії спричинила масштабне руйнування соціальної та критичної інфраструктури й різке падіння економіки, що ще більше поглибило інвестиційний розрив. За останніми оцінками Світового банку (RDNA), витрати на відновлення України сягають приблизно 524 млрд доларів¹. З урахуванням дефіциту бюджету в умовах війни, що становить орієнтовно 20% ВВП, та прогнозованого державного боргу на рівні приблизно 120% ВВП², Україні слід активніше залучати **приватний капітал** разом з державними ресурсами для відновлення й реконструкції.

¹ Ukraine Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4), February 2022 – December 2024. URL: <https://www.undp.org/ukraine/publications/ukraine-fourth-rapid-damage-and-needs-assessment-rdna4-february-2022-december-2024-english>.

² OECD Economic Surveys: Ukraine 2025. URL: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-ukraine-2025_940cee85-en.html.

Чому саме ДПП?

Державно-приватне партнерство — це перевірений у світі механізм, який дає змогу залучити фінансування й досвід приватного сектору для створення державної інфраструктури та надання послуг. ДПП зазвичай передбачає довгостроковий договір між державним органом і приватною компанією, за яким приватний партнер, значно ризикуючи, фінансує, будує або модернізує та експлуатує державні активи чи послуги в обмін на платежі від користувачів або уряду. Уряди у всьому світі використовують ДПП, щоб обходити жорсткі бюджетні обмеження, ефективніше залучити приватний сектор і підвищувати якість послуг. Тільки в ЄС з 1990-х до 2016 року реалізували **1749 проєктів ДПП на суму 336 млрд євро**, що охоплювали транспорт (приблизно третина інвестицій у 2016 році), охорону здоров'я, освіту тощо³. Наприклад, сусідня Польща залучила ДПП для будівництва доріг, управління відходами й муніципальної інфраструктури, а в усьому світі завдяки ДПП втілилися знакові проєкти (автомагістралі, аеропорти, лікарні), які були б недосяжні коштом лише державного фінансування. Цей міжнародний досвід свідчить про те, що **ДПП можуть стати потужним інструментом для України**, щоб закрити нагальні потреби в інфраструктурі завдяки залученню приватних інвестицій.

Досвід України з ДПП до війни

Хоча законодавство, що дозволяє такі партнерства, діє вже понад десять років, до 2019 року Україна мала дуже обмежений досвід ДПП. Перший закон про ДПП ухвалили у 2010 році (а закон про концесії — ще у 1999 році), але ці механізми застосовували рідко. До 2017 року на національному рівні був підписаний лише один договір ДПП, тоді як у країнах подібного розміру таких угод були десятки або сотні⁴. Натомість Україна залучала приватних партнерів переважно через такі форми співпраці — оренда, спільні підприємства (угоди про спільну діяльність) або невеликі муніципальні концесії. Наприклад, станом на 2017 рік діяли 153 концесійні договори та 32 угоди про спільну діяльність, але практично всі вони були невеликого масштабу (наприклад, оренда місцевих комунальних послуг).

Реалізацію великих проєктів ДПП стримували кілька чинників:

- Недосконалість законодавства. Старий закон про ДПП і галузеві закони були нечіткими й містили складні процедури, що перешкоджало структуруванню ДПП. Ключові поняття, як-от державна підтримка, розподіл землі або права кредиторів, були описані поверхово, а відповідність найкращим міжнародним практикам залишалася недостатньою. Закон про концесії та закон про ДПП діяли паралельно й частково дублювали один одного, що створювало плутанину.
- Обмежена інституційна спроможність. Державний сектор мав недостатній досвід у розробці й управлінні проєктами ДПП. Традиційно чиновники віддавали перевагу простішим інструментам, як-от пряма приватизація або бюджетні закупівлі. Міністерства й місцева влада виявились не готові проводити складні техніко-економічні обґрунтування, аналізувати ризики та брати на себе довгострокові бюджетні зобов'язання, необхідні для ДПП. Спеціальні підрозділи з питань ДПП лише формувались. Створили Агенцію ДПП (SPILNO), але вона все ще набувала досвіду.

³ Public-Private Partnerships in the EU: Widespread Shortcomings and Limited Benefits. URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_EN.pdf.

⁴ Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики: можливості застосування та практичні аспекти підготовки і впровадження інвестиційних проєктів. URL: https://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_report_U-LEAD_30_10_2017.pdf.

- Небажання ризикувати та брак політичної підтримки. Укладення 20–30-річного контракту з приватним партнером вважалося ризикованим. Особи, які приймали рішення, побоювалися потенційних скандалів або провалених проєктів, особливо в умовах посиленої боротьби з корупцією. За браком успішних прикладів політична воля до ДПП була обмеженою. Зрештою багато ініціатив щодо ДПП зупинилися ще до проведення тендеру.

Через ці проблеми ДПП в Україні історично недооцінювали й застосовували дуже обмежено. Кілька ранніх спроб лише підкреслили описані труднощі. Наприклад, пілотний проєкт ДПП щодо будівництва платної автомагістралі Київ — Бориспіль, запропонований приблизно у 2010 році, не зміг залучити учасників тендеру за старою схемою. Позитивний зсув стався у 2018–2020 роках із запуском **пілотних концесій у морських портах**: Україна оголосила тендери на концесії двох чорноморських портів — Ольвія (Миколаїв) та Херсон. Ці угоди, підготовлені за підтримки Групи Світового банку, **були фінансово закриті до кінця 2021 року**⁵. Концесія порту Ольвія, виграна катарською компанією QTerminals, та концесія «Херсон», де перемиг грузинсько-швейцарський консорціум, стали першими за останні десятиліття великомасштабними угодами ДПП в Україні. Однак їхній успіх істотно затьмарила війна, що почалася у 2022 році й порушила роботу портів. Водночас ці проєкти продемонстрували, що в Україні можливі вигідні для банків ДПП, якщо вдосконалити процедури та посилити міжнародну підтримку. Вони також допомогли виявити слабкі місця в законодавстві, які необхідно виправити.

Вплив російського вторгнення

Війна кардинально змінила інвестиційний ландшафт України та контекст для ДПП. З одного боку, руйнування інфраструктури й величезні потреби у відновленні роблять ДПП актуальними як ніколи, оскільки **державний сектор не може самостійно відбудувати країну**. Уряд чітко визнає ДПП «одним із найперспективніших інструментів» для фінансування відбудови та розвитку в нинішніх умовах. ДПП дають змогу залучити приватні інвестиції для **збереження та модернізації наявних об'єктів і будівництва нових**, прискорюючи відновлення, тоді як держава зберігає право власності на активи. Руйнування під час війни створили нагальну потребу в таких проєктах, як мобільні енергетичні системи, нове житло та логістична інфраструктура, які можна реалізовувати саме через механізми ДПП.

З іншого боку, війна різко збільшила невизначеність і ризику для інвесторів: зросла загроза фізичного руйнування, почастишали перебої в роботі бізнесу, посилилися ризики для країни в цілому. Багато запланованих проєктів ДПП довелося призупинити або переглянути. Наприклад, з 2019 року до початку 2022 року Україна готувала техніко-економічні обґрунтування **ДПП в аеропортах, на автошляхах і залізничних станціях** (за підтримки Світового банку), а також тендери на нові портові концесії (пасажирський термінал в Одесі, термінали в Чорноморську тощо). Повномасштабне вторгнення в лютому 2022 року призупинило ці ініціативи. Крім того, портові концесії, підписані у 2020 році, зіткнулися з форс-мажорними обставинами: порт Херсон був окупований російськими військами, а роботу порту Ольвія паралізувала блокада Чорного моря. Ці події підкреслили необхідність надійних **договірних гарантій і продуманих механізмів розподілу ризиків** у ДПП з урахуванням форс-мажорів і небезпек воєнного часу.

⁵ Ukraine: Development of Public-Private Partnership During Wartime. URL: <https://ceelegalmatters.com/magazine-articles/9894-issue-11-5/27182-ukraine-development-of-a-public-private-partnership-during-wartime>.

Розвиток ринкових систем і ДПП

Концепція **PPC** наголошує на розробці стійких ринкових рішень і залученні приватного сектору до надання товарів і послуг замість повної залежності від донорів чи держави. ДПП тісно узгоджуються з принципами PPC, оскільки **використовують ринкові стимули для надання публічних послуг**. Для України інтеграція ДПП у політику, побудовану за принципами PPC, означає використання моделей для відновлення інфраструктури та послуг так, щоб стимулювати місцеву економіку, створювати робочі місця (завдяки участі місцевих підрядників та МСП) та забезпечувати довгострокову фінансову стійкість. Наприклад, ДПП у сфері управління комунальними відходами може сформувати стійкий місцевий ринок послуг зі збирання відходів за участю МСП, а ДПП для індустріального парку — створити екосистему, у якій бізнеси зможуть розвиватися завдяки спільній інфраструктурі. ДПП сприяють переходу від проєктів, що залежать від грантів, до **моделей спільного інвестування**, що посилює відповідальність та ефективність. Це особливо актуально для регіональних і місцевих органів влади України, які планують реконструкцію. Якщо структурувати відповідні ініціативи як ДПП, громади можуть залучити приватних інвесторів до модернізації централізованого теплопостачання, розширення широкопasmового інтернету або доступного житла, водночас упроваджуючи ринкові рішення в місцевий розвиток.

Поточна ситуація в Україні, зокрема великі потреби у відновленні, фінансові обмеження та прагнення до європейської інтеграції, є вагомим підставою для ширшого використання ДПП. Проблему їхнього недостатнього застосування в минулому розв'язували за допомогою реформ, а війна, хоч і має руйнівні наслідки, стала каталізатором змін, що роблять ДПП більш гнучкими й оперативними (завдяки спрощеним процесам ДПП відновлення). Застосування ДПП не є панацеєю. Проєкти слід ретельно добирати і якісно керувати ними. Якщо використовували ДПП зважено, вони можуть значно посилити спроможність України **відновлювати інфраструктуру, покращувати державні послуги та стимулювати економічний розвиток** у стійкий, сприятливий для ринку спосіб, доповнюючи державні інвестиції та допомогу донорів. У наступних розділах розглянуто, як цього можна досягти та які кроки необхідно зробити для подолання наявних викликів.

II. Поточна ситуація та тенденції

Огляд діяльності ДПП в Україні (2022–2025)

В останні роки в Україні поступово, але впевнено зростає використання ДПП, і, попри війну, в цій сфері є значні успіхи. Наприкінці 2025 року сформувалася **низка проєктів ДПП** у різних секторах.

■ Транспортна інфраструктура

Спираючись на успіх портових концесій у 2020 році, Україна просуває нові ДПП у портах, на автошляхах і залізницях. У вересні 2025 року уряд оголосив міжнародний тендер на ДПП з розвитку **контейнерних і поромних терміналів** порту **Чорноморськ**, що стало

найбільшим інвестиційним проектом у портовій галузі України з часів незалежності⁶. Очікується, що цей проект, який підтримують МФК та ЄБРР, залучить сотні мільйонів доларів приватних інвестицій для модернізації шести глибоководних причалів, а **надходження до бюджету** протягом 40 років становитимуть понад **1,1 млрд** доларів. Великий інтерес до цього тендеру з боку понад 40 компаній з усього світу свідчить про значну зацікавленість інвесторів у добре структурованих проектах. Водночас плани щодо дорожніх ДПП (реконструкція ключових автомагістралей на основі концесії або оплати за доступність) переглядають, оскільки нова законодавча база дозволяє стягувати плату за проїзд і уточнює правила дорожніх ДПП⁷. Перед війною завершили техніко-економічні обґрунтування декількох **ДПП з реконструкції залізничних вокзалів**, зокрема Центрального залізничного вокзалу Києва. Ці проекти можуть відновити, залучивши приватних партнерів для розвитку комерційної нерухомості. У сфері авіації уряд розробив проекти ДПП для регіональних аеропортів (Львів, Запоріжжя) за підтримки міжнародних фінансових інституцій. Хоча ці аеропорти були призупинені через війну, але залишаються в планах для відновлення авіаційного сполучення після війни.

■ Енергетика й комунальні послуги

Війна завдала шкоди енергетичній інфраструктурі, а прагнення до енергетичної безпеки висвітлює можливість ДПП в енергетиці. Нова рамкова угода про ДПП чітко передбачає **зберігання енергії та відновлювані джерела енергії**. Україна вивчає можливості ДПП для **систем акумулювання енергії в батареях (BESS)** з метою стабілізації енергомережі. Приватні компанії можуть встановлювати й експлуатувати великі батареї з гарантіями відкupu від уряду. ДПП у сфері відновлюваних джерел енергії (вітрові електростанції, сонячні електростанції) також можуть бути структуровані на державних землях або в партнерстві з державними енергетичними компаніями. На рівні громад популярними є ДПП у сфері централізованого тепlopостачання, енергоефективності й поводження з відходами. Наприклад, місто Малин (Житомирська область) залучило приватного партнера до 15-річного спільного підприємства з переобладнання газового котла на біомасу з метою зменшення залежності від газу й витрат на опалення⁸. Це **ДПП з опалення біопаливом** покращило енергетичну безпеку завдяки використанню місцевих деревних відходів та сільськогосподарських залишків як палива, зменшивши залежність від імпортного газу. Інші міста, зокрема Житомир, реалізували ДПП з вуличного освітлення (угоди типу ЕСКО) для переходу на світлодіодне освітлення коштом приватного фінансування, яке повертається шляхом економії енергії. Також розглядають **ДПП з водопостачання та водовідведення**, особливо з огляду на те, що багато систем водопостачання потребують реконструкції. Поєднання грантів донорів з приватним управлінням може забезпечити швидше відновлення послуг у громадах, що постраждали від війни.

■ Охорона здоров'я та освіта

Соціальна інфраструктура й ДПП у цій галузі — відносно нові для України, але набирають обертів через нагальну потребу в сучасних об'єктах. Закон про ДПП тепер прямо дозволяє реалізовувати проекти в галузі охорони здоров'я та освіти. Пілотні проекти існували навіть до війни. У 2018 році **місто Трускавець** у Львівській області ініціювало ДПП з метою створення сучасного **центру малоінвазивної хірургії** при міській лікарні,

⁶ Ukraine Launches the Largest PPP Investment Project in the Port Sector. URL: <https://pppagency.gov.ua/ukraine-launches-the-largest-investment-project-on-a-public-private-partnership-basis-in-the-port-sector/>.

⁷ Ukraine Modernises PPP Framework: New Law on Public-Private Partnership. URL: <https://www.wolftheiss.com/insights/ukraine-modernises-ppp-framework-new-law-on-public-private-partnership-adopted-to-boost-investment-and-infrastructure-development/>.

⁸ Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики: можливості застосування та практичні аспекти підготовки і впровадження інвестиційних проектів. URL: https://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_report_U-LEAD_30_10_2017.pdf.

спрямованого на розширення спеціалізованих медичних послуг для регіону⁹. У межах цього проєкту приватний інвестор мав обладнати й експлуатувати хірургічне відділення, покращуючи медичне обслуговування місцевих жителів без повного державного фінансування. Надихаючись програмою ДПП міських лікарень Туреччини, у Києві уряд розглядав моделі ДПП для нових лікарень. Ці плани можуть прискорити післявоєнне відновлення пошкоджених клінік і лікарень. Включення до нового закону громадського здоров'я й медичної інфраструктури та освітніх послуг як сфер для ДПП вже спонукало деякі регіони вивчати можливості ДПП для **багатопрофільних лікарень і реабілітаційних центрів** (що критично важливо з огляду на наплив поранених під час війни) та для **будівництва шкіл** (оскільки тисячі шкіл були пошкоджені в результаті атак). Наприклад, тривають дискусії щодо залучення приватного фінансування для відновлення шкіл у звільнених районах, де держава буде поступово повертати кошти інвесторам.

■ Житлове будівництво й регіональний розвиток

Мабуть, найбільш нагальною новою сферою ДПП є **відновлення житла**. Оскільки, за оцінками, понад 2 мільйони будинків були пошкоджені або зруйновані війною, уряд звертається до моделей типу ДПП, щоб прискорити будівництво житла для внутрішньо переміщених осіб та репатріантів. Закон № 7508 створив спеціальний режим для **ДПП у сфері житла**, що дозволяє будувати незавершені або нові житлові будинки у партнерстві з приватними забудовниками. У таких проєктах приватний партнер може зводити квартири або модульне житло за умови, що частина одиниць буде передана або здана в оренду державі чи вразливим групам, а інші одиниці можуть бути продані на комерційних умовах (модель перехресного субсидування). Нові правила навіть дозволяють розділити право власності на новозбудоване житло між державою, приватним партнером і кінцевими користувачами (наприклад, бенефіціарами соціального житла). Ця гнучкість стимулює інтерес забудовників до відновлення житлового фонду в таких містах, як Буча, Ірпінь, за допомогою схем ДПП. Крім того, регіональні ініціативи з розвитку на кшталт **індустріальних парків** також розглядають структури ДПП. Уряд визначив індустріальні парки як ключові для економічного відновлення і пропонує стимули. Зараз, з урахуванням потреб у муніципальній землі та інфраструктурі (дороги, комунальні послуги), в індустріальних парках, ДПП може залучити приватного оператора парку для інвестування в ці об'єкти в обмін на майбутні доходи від оренди. Хоча конкретні угоди про ДПП для індустріальних парків ще не підписані, деякі муніципалітети, наприклад, Львівська та Харківська області, ведуть переговори з інвесторами про спільну розробку парків для МСП за допомогою контрактів ДПП. По суті, це концесії на будівництво та управління інфраструктурою парку.

■ Цифрові й інші послуги

ДПП у **цифровій інфраструктурі** (розширення широкопasmового інтернету, телекомунікації 5G, урядові ІТ-системи) тепер дозволені згідно з доповненим законом про ДПП. Наприклад, будівництво регіональної оптоволоконної мережі або інфраструктури «розумного міста» може здійснюватися у формі ДПП з телекомунікаційними компаніями. Іншою інноваційною сферою є **інфраструктура оборони й безпеки**. Закон тепер дозволяє ДПП в оборонній сфері, сфері громадської безпеки та прикордонних об'єктах. Це може означати, наприклад, що приватна компанія фінансує та будує прикордонний контрольно-пропускний пункт або військове житло, а уряд поступово повертає кошти. Хоча така можливість ще не випробувана, але вона свідчить про готовність України залучати приватних партнерів для задоволення нагальних потреб навіть у традиційно державних сферах.

⁹ Приклади документів для впровадження проєктів ДПП. URL: <https://www.rdpa.regionet.org.ua/336>.

Зміни в законодавстві та регуляторній сфері

Нинішній стан ДПП значною мірою визначений **прийняттям у середині 2025 року Закону № 7508**¹⁰, який реформував систему ДПП і концесій. Ця реформа є визначальною тенденцією, оскільки вона безпосередньо розв'язала попередні проблеми. Основні зміни (детально описані в розділі «Аналіз») передбачають:

- **Розширення секторів.** Тепер ДПП можуть реалізовуватися практично в будь-якому секторі, який не заборонений прямо, на відміну від обмежувального переліку в старому законі. Це відкрило нові можливості в таких **сферах, як житло, оборона, зберігання енергії, цифрові мережі, поштові послуги** тощо, які раніше не були чітко охоплені. Зараз ми бачимо, як міністерства активно вивчають проєкти в цих новододаних сферах.
- **Включення більшої кількості державних партнерів.** Згідно з новим законом державні та муніципальні підприємства можуть безпосередньо ініціювати проєкти ДПП. Це має велике значення, оскільки ключові активи (порти, залізничні станції, комунальні підприємства) належать саме таким підприємствам. Тепер, наприклад, **Укрзалізниця (державна залізниця)** або міське водопостачання можуть бути державними партнерами в ДПП, а не потребувати керівництва від міністерства. Уже зараз Адміністрація морських портів України та Міністерство розвитку громад та територій України (Мінрозвитку) співпрацюють у сфері портових ДПП, а міські ради працюють через свої комунальні підприємства над місцевими ДПП. Така децентралізація сприяє створенню більшої кількості проєктних пропозицій на місцевому рівні.
- **Спрощені процедури.** Час і вартість підготовки проєктів ДПП, особливо невеликих, зменшуються. Для ініціатив вартістю до 5,5 млн євро не потрібно проводити повне техніко-економічне обґрунтування — достатньо концептуальної записки й аналізу ефективності. Очікуваний термін підготовки таких невеликих проєктів ДПП скорочений з 19 до 12 місяців. Ця тенденція означає, що **громади можуть швидше розпочати реалізацію проєктів ДПП** на кшталт місцевих доріг, вуличного освітлення або клінік. Фактично Всесвітня асоціація фахівців з ДПП (WAPPP) високо оцінила увагу України до невеликих проєктів ДПП, підкресливши, що вони мають вирішальне значення для інфраструктури на рівні громади й часто їх легше швидко повторити¹¹.
- **Спеціальний режим відновлення після війни.** Зараз діє **тимчасова спрощена процедура** (під час воєнного стану та протягом 7 років після його закінчення) для ДПП, пов'язаних з відновленням інфраструктури й економіки. Проєкти, що входять до переліку відновлення, який буде затверджений урядом України, отримують переваги у вигляді прискореного затвердження та гнучких вимог. Ми бачимо це на прикладі того, як швидко було запущене ДПП Чорноморського порту у 2025 році, використовуючи прискорену процедуру з огляду на його стратегічне значення. Ця тенденція відображає рішучість України не дозволити тривалій бюрократії перешкоджати терміновим проєктам відновлення.

Інституційний ландшафт

Уряд зміцнює інституції для підтримки реалізації ДПП:

¹⁰ Закон України про державно-приватне партнерство (нова редакція). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4510-%D0%86%D0%A5#Text>.

¹¹ WAPPP Guidelines on Small-Scale Public-Private Partnerships. URL: <https://pppagency.gov.ua/the-world-association-of-ppp-units-professionals-wappp-guidelines-on-small-scale-public-private-partnerships/>.

- **Агенція ДПП (SPILNO)** при Міністерстві економіки України виконує функції центрального органу з питань політики та підтримки ДПП. Вона отримала технічну допомогу (зокрема від МФК, Консультативного комітету з державно-приватних інфраструктурних проєктів (PRIAF) та інших) для нарощування потенціалу. Агенція ДПП бере активну участь у консультуванні міністерств і муніципалітетів, розробці типових договорів і просуванні найкращих практик. Вона підтримує публічний вебсайт, на якому розміщені проєкти й інформаційні ресурси, що підвищує видимість можливостей ДПП.
- Обговорюється питання створення **Координаційної ради ДПП** або подібного органу високого рівня для координації ДПП у сфері відновлення. З огляду на міжгалузевий характер ДПП, необхідна координація між Мінрозвитку, яке контролює регіональний розвиток, Міністерством енергетики тощо.
- На місцевому рівні деякі міські адміністрації (Львів, Київ; Маріуполь до війни) створили невеликі підрозділи з питань ДПП або призначили посадових осіб для виявлення й управління проєктами ДПП, часто за допомогою фінансованих донорами консультантів, наприклад, програма «U-LEAD з Європою», яка допомогла пілотувати ДПП у шести містах-партнерах¹². Ці пілотні міста — Трускавець, Долина, Житомир, Тернопіль, Тростянець, Шацьк — стали прикладом для інших міст України, ділячись досвідом щодо створення проєктних груп ДПП, залучення зацікавлених сторін і проходження процесів затвердження.

Інтерес інвесторів і настрої ринку

Спочатку війна викликала зрозуміле вагання серед інвесторів, але завдяки реформам і міжнародним гарантіям довіра поступово повертається. Настрої на ринку наприкінці 2025 року можна охарактеризувати як **обережно оптимістичні**.

- Міжнародні портові оператори, будівельні компанії та енергетичні підприємства активно стежать за оголошеннями України щодо ДПП. Висока явка на ринкові консультації щодо таких проєктів, як автомагістралі та порти, свідчить про прихований інтерес, який може перетворитися на пропозиції, якщо ризики будуть зменшені.
- Використання **страхування політичних ризиків і гарантій** стає стандартом. Багатостороння агенція з гарантій інвестицій (MIGA) почала пропонувати страхування від військових ризиків для України¹³, а західні уряди через Міжнародну фінансову корпорацію розвитку США (DFC) тощо створюють гарантійні механізми. Це має прямий ефект: приватні компанії більш охоче беруть участь у тендерах на ДПП, знаючи, що доступне страхування від втрат, пов'язаних з війною. Наприклад, учасники тендеру на проєкт Чорноморського порту ведуть переговори з MIGA та іншими страховиками щодо покриття своїх інвестицій.
- Вітчизняні інвестори (українські будівельні й інженерні компанії) також все частіше співпрацюють з іноземними компаніями, утворюючи консорціуми для участі в тендерах на ДПП. Це є здоровою тенденцією для РРС, оскільки сприяє розвитку місцевого потенціалу й ланцюгів постачання.

¹² Приклади документів для впровадження проєктів ДПП. URL: <https://www.rdpa.regionet.org.ua/336>.

¹³ MIGA Expands Insurance Support for Ukraine. URL: <https://www.miga.org/press-release/miga-expands-insurance-support-ukraine>.

Агенція ДПП зазначає, що ДПП можуть «створити простір для менших гравців, особливо МСП, щоб вони могли набути досвіду» шляхом участі в будівництві, технічному обслуговуванні й наданні послуг¹⁴. Ми бачимо, що українські МСП у таких сферах, як модульне будівництво, ІТ-послуги та постачання обладнання, позиціюють себе як субпідрядники в межах більших проєктів ДПП, наприклад, постачаючи місцеві матеріали для дорожніх ДПП або виступаючи в ролі менеджерів об'єктів у соціальних інфраструктурних ДПП.

Виклики

Попри позитивні тенденції, поточна реалізація ДПП стикається з викликами, які необхідно подолати.

■ Розподіл ризиків і фінансування

У середовищі з високим рівнем ризику проєкти ДПП часто потребують фінансування дефіциту рентабельності або гарантій, щоб бути придатними для банківського фінансування. Наразі Україна ще не має повністю функціонального **фонду дефіциту рентабельності (ФДР)**, хоча ведуться дискусії щодо його створення, можливо, за підтримки донорів. Тимчасові рішення передбачають прямі гранти донорів на проєкти ДПП, дозволені новим законом, наприклад, використання грантових коштів для покриття частини капітальних витрат ДПП лікарні, щоб зробити її доступною. Проєкти, що залежать від майбутніх державних платежів (платежів за доступність), також викликають занепокоєння щодо фіскальних ризиків. Уряду слід буде забезпечити виконання довгострокових платіжних зобов'язань навіть у стресових умовах.

■ Адміністративний потенціал і процеси

Деякі місцеві органи влади все ще вважають процедури ДПП складними. Попри спрощення, навіть концептуальна записка й тендерний процес потребують експертних знань у юридичній, фінансовій і технічній сферах. Реалізація проєктів може просуватися повільно, якщо їхня підготовка не забезпечена достатніми ресурсами. Для багатьох проєктів необхідно залучати консультантів з питань транзакцій (часто фінансуються МФО). Уряд України також має видати кілька виконавчих нормативних актів відповідно до нового закону (стандартні документи, методики оцінки тощо) та скласти перелік проєктів ДПП з відновлення, які можуть бути реалізовані в прискореному режимі. Будь-які затримки з цими вторинними нормативними актами можуть уповільнити впровадження ДПП.

■ Суспільна думка та прозорість

ДПП все ще є відносно новим поняттям для української громадськості й навіть для деяких чиновників. Можуть виникати скептицизм або непорозуміння, пов'язані з побоюваннями щодо приватних прибутків від надання публічних послуг. Щоб сформувати довіру, важливо забезпечити прозорість, наприклад, розміщувати всі тендери на ДПП на порталі Prozorro, оприлюднювати контракти. Зокрема, новий закон вимагає, щоб усі ключові етапи відбувалися в режимі онлайн, а також передбачає створення єдиного механізму оскарження через Антимонопольний комітет для ефективного розгляду скарг.

¹⁴ WAPPP Guidelines on Small-Scale Public-Private Partnerships. URL: <https://pppagency.gov.ua/the-world-association-of-ppp-units-professionals-wappp-guidelines-on-small-scale-public-private-partnerships/>

Громадські організації на кшталт Transparency International Ukraine (TI Ukraine) здійснюють моніторинг реалізації ДПП. TI Ukraine вітає узгодження законодавства з правилами ЄС, але також застерігає про необхідність збалансувати державні та приватні інтереси й уникати **сумнівних процедур**, які можуть обходити конкуренцію¹⁵. Це свідчить про тенденцію до посилення контролю, що, у разі її збереження, сприятиме зміцненню управління ДПП.

Наразі ДПП в Україні перебувають на **початковому етапі, але їхня діяльність набирає обертів**. Визначені ключові сектори та проєкти, створена сучасна правова база і як уряд, так і інвестори все більше залучаються до цієї діяльності, попри пов'язані з війною виклики. Вплив цих тенденцій уже помітний: ДПП переходять від окремих пілотних проєктів до основного компонента стратегії відновлення України. Якщо вдасться ефективно подолати решту викликів, пов'язаних з управлінням ризиками, потенціалом і комунікацією з громадськістю, у найближчі роки (до 2026–2030 рр.), імовірно, відбудеться значне розширення масштабів реалізації проєктів ДПП. У наступному розділі еволюцію ДПП в Україні розглянемо в контексті міжнародних та європейських рамок, щоб ще більше прояснити шлях уперед.

III. Міжнародні та європейські політичні рамки

Контекст вступу до ЄС

Як країна-кандидат на членство в ЄС Україна зобов'язана узгодити своє законодавство з *acquis* ЄС, зокрема у сферах державних закупівель, концесій і конкуренції. ДПП в ЄС значною мірою регулюються правилами державних закупівель та спеціальною **Директивою ЄС 2014/23/ЄС про концесійні договори**, яка встановлює стандарти укладення державними органами довгострокових договорів з приватними операторами. Згідно з Угодою про асоціацію між ЄС та Україною (DCFTA) Україна зобов'язалася поступово змінювати своє законодавство відповідно до цих правил. У звіті Європейської комісії про розширення ЄС на 2025 рік щодо України чітко зазначено, що законодавство про ДПП потребує вдосконалення для відповідності стандартам ЄС. Зокрема, Єврокомісія зазначила, що законодавство України має забезпечувати **недискримінаційний доступ** для компаній ЄС та дотримання вимог прозорості й конкурентних тендерів. Приймавши у 2025 році Закон № 7508, Україна зробила значний крок до виконання цих вимог. Новий закон був частково розроблений з метою впровадження принципів Директиви 2014/23/ЄС, і **ця реформа частково відповідає рекомендаціям Європейської комісії щодо оновлення законодавства про ДПП і концесії**.

Згадаємо ключові аспекти узгодження.

■ Рівне ставлення до операторів ЄС

Комісія критикувала попереднє законодавство за те, що воно не забезпечувало повністю рівноправного ставлення до економічних операторів ЄС і вітчизняних операторів.

¹⁵ MPs Adopt New Law on Public-Private Partnership. URL: <https://ti-ukraine.org/en/news/mps-adopt-new-law-on-public-private-partnership/>.

Новий закон виправляє цю ситуацію, чітко гарантуючи недискримінацію інвесторів залежно від країни походження, окрім, звичайно, держав-агресорів або юрисдикцій, на які накладені санкції. На практиці це означає, що французька або німецька інфраструктурна компанія мають мати такі самі можливості й підлягати таким самим критеріям, як і українська компанія, що бере участь у тендері на ДПП. Таке узгодження надзвичайно важливе для прийняття в ЄС та заохочення до участі в тендерах авторитетних міжнародних компаній.

■ Прозорі конкурентні процедури

Законодавство ЄС вимагає, щоб концесії / ДПП, вартість яких перевищує певну суму, присуджувалися на основі конкурентних процедур з відповідною публічністю в усьому ЄС. Законодавство України щодо ДПП тепер передбачає проведення відкритих конкурентних процедур (відкриті торги, обмежені торги або конкурентний діалог) та використання доступної для всіх електронної системи. Тендери мають публікуватися та проводитися аналогічно до закупівель в ЄС. Україна вже приєднана до системи Tenders Electronic Daily (TED) ЄС для великих закупівель і може зробити це також для оголошень про ДПП. Крім того, Україна запроваджує єдину процедуру оскарження тендерів на ДПП через Антимонопольний комітет (АМКУ), узгоджуючи її з практиками ЄС щодо засобів правового захисту у сфері закупівель¹⁶. Ці кроки мають задовольнити вимоги ЄС щодо справедливості й конкурентності процедур укладення ДПП в Україні.

■ Договірна база й безпека інвестицій

У країнах ЄС — різні підходи до контрактів ДПП, але спільним для них (підкріпленим принципами ОЕСР) є те, що контракти мають чітко розподіляти ризики й забезпечувати розумну віддачу, одночасно захищаючи суспільні інтереси. Новий український закон про ДПП містить сучасні договірні положення (показники ефективності, розподіл ризиків, права втручання кредиторів, випадки компенсації), що наближають його до європейських стандартів договорів ДПП. Зокрема, він передбачає принцип **законодавчої стабільності**: після підписання договору ДПП подальші зміни в законодавстві не можуть погіршити становище приватного партнера. Це схоже на положення, що містяться в деяких країнах ЄС для захисту інвесторів (особливо актуально в нестабільному середовищі України). Водночас, щоб відповідати законодавству ЄС про державну допомогу та конкуренцію, Україна має забезпечити, щоб будь-яка державна підтримка в межах ДПП (наприклад, гарантії, субсидії) надавалася прозоро й не спотворювала ринки понад дозволені межі ЄС. У міру інтеграції України проекти ДПП зі значною державною підтримкою можуть бути переглянуті відповідно до правил ЄС щодо державної допомоги, які мають освоїти українські органи влади.

Порівняльні моделі: країни ЄС / ОЕСР

У ЄС та ОЕСР використання ДПП значно різниться. Пропонуємо кілька моделей, з яких Україна може взяти дещо до уваги.

■ Велика Британія (історична модель PFI)

Велика Британія була першою у сфері приватного фінансування (PFI), реалізувавши з 1990-го до 2022 року понад 1200 проектів ДПП на суму понад 70 млрд фунтів стерлінгів.

¹⁶ Public-Private Partnership Reform in Ukraine. URL: <https://www.kinstellar.com/news-and-insights/detail/3677/public-private-partnership-reform-in-ukraine>.

Вони охоплювали широкий спектр об'єктів — від лікарень і шкіл до доріг і навчальних центрів з підготовки військових. Досвід Великої Британії, хоча і довів, що ДПП можуть забезпечити великий обсяг інфраструктури, водночас висвітлив такі недоліки, як надмірно складні контракти та проблеми з доступністю, що змусило країну реформувати та замінити PFI новою моделлю PF2 і посилити акцент на прозорості.

Урок для України: зосередитися на **економічній ефективності**, а не використовувати ДПП лише для виведення зобов'язань з балансу. Вимога українського закону про ДПП щодо проведення детального аналізу ефективності (аналізу співвідношення ціни та якості) перед затвердженням ДПП відображає врахування цього уроку. Крім того, упровадження в Україні **платежів за доступність** (британська модель ДПП) свідчить про врахування досвіду Великої Британії: держава платитиме лише тоді, коли інфраструктура побудована й доступна на узгодженому рівні обслуговування, що стимулює підвищення ефективності.

■ Франція та Південна Європа (модель концесії)

Франція, Іспанія та Італія вже давно використовують концесії, особливо в транспортній галузі (автомагістралі, мости), де приватні інвестори беруть на себе ризик використання (доходи від зборів за проїзд). Ці країни мають зріле законодавство про концесії і часто поєднують державні / європейські кошти з приватним фінансуванням. Наприклад, багато іспанських платних доріг мали тіньові схеми збору плати за проїзд або платежі за доступність. Сама директива ЄС про концесії була сформована під впливом цих моделей.

Урок для України: **розподіляти ризики, пов'язані з доходами**. Нова система ДПП в Україні дозволяє і ДПП за принципом «користувач платить» (наприклад, платні дороги), і ДПП за принципом «уряд платить», а також наголошує, що розподіл ризиків має ґрунтуватися на специфіці проєкту. Концесія добре працює, якщо попит користувачів — достатній (наприклад, завантажений порт або платна дорога), але для соціальних проєктів краще підходить платіж за доступність. Навчаючись на досвіді Європи, Україна прагне досягти правильного балансу. Наприклад, проєкт Чорноморського порту структурований як класична концесія (приватні доходи від портових зборів), оскільки це об'єкт з високим трафіком, тоді як автомагістраль у регіоні, що постраждав від війни, може бути запланований з мінімальними гарантіями доходу або платежами за доступність, щоб залучити кредиторів.

■ Східна Європа та Західні Балкани

Багато країн, які, як і Україна, дійшли до перехідного періоду і згодом приєдналися до ЄС, мали розробити рамки ДПП і зіткнулися з проблемами потенціалу. У 2000-х роках Польща мала невдалі спроби (кілька проєктів ДПП щодо платних доріг переглянули), але зрештою створила підрозділ ДПП і Агентство розвитку інфраструктури успішно реалізувало численні муніципальні ДПП у сфері переробки відходів на енергію, спортивних споруд тощо. **Західні Балкани** (Сербія, Хорватія тощо) нещодавно залучили ДПП до будівництва доріг і лікарень, часто за участю міжнародних фінансових інституцій.

Урок для України: **ключове значення мають інституційна підтримка та пілотні проєкти**. Країни, які створили потужні підрозділи з питань ДПП і розпочали з пілотних проєктів у секторах з чіткими доходами (аеропорти чи порти), здобули авторитет, який згодом дав змогу розширити діяльність на складніші сектори. Україна йде цим шляхом: концесії портів слугували пілотними проєктами, і зараз разом з міжнародними партнерами

був визначений **перелік пріоритетних секторів** (транспорт, енергетика, комунальні послуги, охорона здоров'я, соціальна інфраструктура). Він відображає те, що зробили країни-партнери в межах програм ДПП, і Україна може використовувати шаблони та досвід цих країн для формування підходу до ДПП у кожному секторі.

■ **Передові практики ОЕСР**

ОЕСР окреслила принципи державного управління ДПП, наголошуючи на прозорості, доступності та розумному управлінні бюджетом. Однією з ключових рекомендацій ОЕСР є те, що уряди мають **розкривати зобов'язання ДПП** та управляти ними в межах середньострокової бюджетної політики, щоб ДПП не стали прихованим боргом. Міністерство фінансів України (Мінфін) за підтримки МВФ і Світового банку працює над включенням зобов'язань ДПП до бюджетного планування. Інша практика ОЕСР — **залучення зацікавлених сторін** на ранньому етапі. В Європі звично проводять публічні консультації щодо великих проєктів ДПП і враховують інтереси кінцевих споживачів (наприклад, доступність тарифів). Нові процедури в Україні передбачають оприлюднення концептуальних нотаток і навіть проведення заходів з вивчення ринку, щоб отримати відгуки від потенційних учасників тендеру перед остаточним затвердженням тендерної документації. Такий консультативний підхід відповідає рекомендаціям ОЕСР і сприяє створенню кращих проєктів, які будуть прийняті ринком.

Підтримка ЄС і програми донорів

ЄС та інші донори безпосередньо підтримують потенціал ДПП в Україні в межах ширшої програми реформ.

■ **Делегація ЄС в Україні** фінансувала технічну допомогу для розвитку ДПП (наприклад, через програму ЄС «U-LEAD з Європою»)¹⁷. Щоб допомогти місцевим органам влади зрозуміти процеси ДПП, ЄС підтримав інструментарій ДПП і посібники на базі отриманого досвіду, підготовлені у 2017–2019 роках. У міру просування України до вступу така підтримка триває в межах програм економічного відновлення. Наприклад, ЄС може надати фінансування для механізму підготовки проєктів, який допомагає структурувати ДПП відповідно до правил закупівель ЄС.

■ **Міжнародні фінансові організації (МФО) та комбінування.** Через механізми на кшталт Інвестиційної платформи сусідства ЄС часто комбінує гранти з кредитами МФО, щоб зробити інфраструктурні проєкти життєздатними. Це дуже актуально для ДПП. Проєкт ДПП може отримати грант ЄС для покриття частини витрат (зменшуючи суму, яку повинен фінансувати приватний партнер) та кредити від Європейського інвестиційного банку (ЄІБ) або ЄБРР у поєднанні з приватним інвестором. Ми вже бачили **участь ЄБРР та МФК** у ДПП України (вони надавали консультації та співфінансували портові концесії)¹⁸. Надалі за підтримки зобов'язань G7 та ЄС на конференціях донорів тенденція полягає у використанні **гарантійних фондів** для підтримки деяких ризиків ДПП.

¹⁷ Приклади документів для впровадження проєктів ДПП. URL: <https://www.rdpa.regionet.org.ua/336>.

¹⁸ Olvia Specialized Seaport Concession. URL: <https://pppagency.gov.ua/project/olvia-specialized-seaport-concession/>.

- **Ініціатива ЄЕК ООН «Люди передусім».** Україна активно бере участь у програмі ЄЕК ООН з ДПП, яка просуває орієнтовані на людей ДПП відповідно до ЦСР. Зокрема, новий закон України про ДПП вимагає, щоб пропозиції щодо ДПП враховували стратегію країни щодо ЦСР, використовуючи методологію ЄЕК ООН **PIERS** (Система оцінки та рейтингу інфраструктури, орієнтована на людей)¹⁹. Це є прямим впливом міжнародної політики на українську систему. Мета полягає в тому, щоб проєкти не тільки були прибутковими, але й приносили соціальну користь. Наприклад, інклюзивний доступ, екологічна стійкість, залучення громади. Такий підхід може сприяти доступу України до ринку зеленого фінансування, що швидко зростає. ЄЕК ООН запропонувала, щоб проєкти ДПП, що відповідають ЦСР, могли відкрити для України частину **ринку зелених і пов'язаних зі стійким розвитком облігацій на суму понад 2 трлн доларів** для відновлення країни²⁰. На практиці це означає, що українські проєкти ДПП можуть випускати зелені облігації або залучати кліматичне фінансування, якщо вони структуровані відповідно до високих стандартів сталого розвитку. Таке узгодження не тільки відповідає європейським політичним цілям (Зелений курс тощо), але й забезпечує ще один канал фінансування.

ОЕСР і боротьба з корупцією

Іншим аспектом міжнародної рамки є доброчесність у ДПП. Антикорупційна мережа ОЕСР та Стамбульський план дій з боротьби з корупцією для України²¹ містять рекомендації щодо забезпечення прозорості великих інфраструктурних проєктів. Україна розв'язує ці питання, перенісши закупівлі в межах ДПП на Prozorro та інтегрувавши нагляд АМКУ. Наприклад, у жовтні 2025 року ОЕСР відзначила досягнення України в узгодженні управління державними інвестиціями зі стандартами доброчесності²², що включає конкурентні процеси ДПП як один з показників. Подальше дотримання цих рамок буде важливим для збереження довіри донорів і підтримки громадськості.

Порівняльні правові особливості

Корисно зазначити, як новий закон України про ДПП узгоджується з нормами ЄС / ОЕСР за кількома конкретними пунктами.

■ Незапрошені пропозиції

Багато країн дозволяють приватним компаніям самостійно пропонувати проєкти ДПП (з певними запобіжними заходами). Стара система України технічно це практикувала, але вона була неефективною. Новий закон фактично забороняє незапрошені пропозиції — ініціативу можуть висувати лише державні органи. Це дещо суворіша позиція, ніж у деяких країнах ОЕСР, але її обрали, щоб запобігти зловживанням або проєктам, розробленим під конкретних замовників. Натомість Україна буде покладатися на державне планування для створення проєктів, що відповідає практиці стратегічного планування інфраструктури в ЄС.

¹⁹ UNECE PPP and Infrastructure Evaluation and Rating System (PIERS). URL: <https://unece.org/ppp/em>.

²⁰ Ukraine's New Law on Public-Private Partnerships (UNECE). URL: <https://unece.org/economic-cooperation-and-integration/press/ukraines-new-law-public-private-partnerships-embraces>.

²¹ Istanbul Anti-Corruption Action Plan. URL: <https://www.oecd.org/en/about/projects/acn-istanbul-anti-corruption-action-plan.html>.

²² Ukraine has moved closer to international standards of business integrity — OECD assessment results. URL: <https://nazk.gov.ua/en/news/ukraine-has-moved-closer-to-international-standards-of-business-integrity-oecd-assessment-results/>.

■ Тривалість ДПП

Практика ЄС різниться, але концесії часто тривають 20–30 років. Деякі країни мають максимальний термін дії, наприклад, 30 або 35 років згідно із законом. Раніше в Україні був законодавчо дозволений строк від 5 до 50 років. Новий закон скасував обмеження у 50 років, щоб за необхідності можна було встановлювати довший строк, і навіть дозволяє встановлювати менший ніж 5 років строк для невеликих проєктів. Така гнучкість подібна до практики Великої Британії та інших країн, де строк залежить від економічної доцільності проєкту. Це відповідає очікуванням інвесторів, що строк проєкту має покривати окупність інвестицій і розумний прибуток.

■ Валюта та арбітраж

Багато міжнародних договорів про ДПП дозволяють арбітраж у нейтральному місці та укладення договорів за іноземним правом для угод про фінансування. Законодавство України визначає, що угоди про ДПП оформлюються відповідно до законодавства України, але дозволяє підписувати пов'язані угоди відповідно до іноземного законодавства та відмовлятися від суверенного імунітету для вирішення спорів [93][112]. Це повністю відповідає міжнародним нормам, що заспокоюють кредиторів (наприклад, дозволяючи арбітраж у Лондоні, якщо про це домовлено). Таке положення свідчить про готовність України відповідати очікуванням інвесторів, що також роблять країни ЄС / ОЕСР у великих проєктах.

■ Сприяння маломасштабним ДПП

На міжнародному рівні з'явився новий акцент на сприянні **ДПП громад**. Україна є лідером у цій сфері завдяки співпраці з WAPPP. Керівні підходи щодо малих ДПП, запроваджені у 2025 році, містять принципи, які спеціально допомагають місцевим органам влади реалізовувати менші й орієнтовані на громаду ДПП²³. Ці принципи, зокрема спрощення процесів, дозвіл на об'єднання проєктів декількох громад і використання стандартизованих документів, відображають досвід таких країн, як **Франція** (яка має давні традиції концесій громад на водопостачання та вуличне освітлення) та **Канада** (яка заохочує невеликі ДПП в громадах за допомогою типових контрактів). Прийняття Україною цих керівних принципів (наприклад, новий закон чітко надає місцевим органам влади повноваження як замовникам і забезпечує простіший шлях для невеликих проєктів) свідчить про узгодженість із передовими міжнародними підходами до ДПП, а не лише до традиційних великих проєктів.

Зусилля України у сфері ДПП глибоко вкорінені в її траєкторії європейської інтеграції та ґрунтуються на найкращих світових практиках. Нові законодавчі й інституційні заходи демонструють чіткий вплив директив ЄС, рекомендацій ОЕСР і програми сталого розвитку інфраструктури ЄЕК ООН. Хоча виклики залишаються, наприклад, Європейська комісія, ймовірно, буде стежити, як нові правила впроваджуються на практиці й чи потрібні подальші корективи для повної відповідності (вдосконалення процесу оскарження або забезпечення відсутності прихованих бар'єрів для іноземних учасників тендеру). У цілому Україна зараз на правильному шляху. Рамки та досвід країн ЄС / ОЕСР слугують як **зразком, так і орієнтиром**. Україна адаптує їх до свого контексту, причому війна додає додатковий рівень складності.

²³ WAPPP Guidelines on Small-Scale Public-Private Partnerships. URL: <https://pppagency.gov.ua/the-world-association-of-ppp-units-professionals-wappp-guidelines-on-small-scale-public-private-partnerships/>.

Міжнародні партнери, здається, готові допомагати Україні в цьому узгодженні шляхом надання технічних консультацій, фінансових гарантій і політичного діалогу. Україна має всі можливості використовувати ДПП як засіб для відновлення відповідно до європейських стандартів та **прискорення зближення з економічними й інфраструктурними нормами ЄС**, одночасно надаючи імпульс розвитку внутрішнього ринку.

IV. Аналіз та висновки

У цьому розділі ми глибше аналізуємо поточну ситуацію з ДПП в Україні, об'єднуючи стратегічні наслідки статусу-кво, правові й інституційні рамки, уроки з практичних прикладів та фінансові моделі, що застосовуються. Висновки ілюструють як значний прогрес (особливо з новим законом про ДПП та інноваціями в умовах війни), так і виклики, які необхідно подолати, щоб повністю реалізувати потенціал ДПП для відновлення та розвитку України.

1 Оцінка правової та інституційної бази

1.1 Новий закон про ДПП (№ 7508)

Закон № 7508, прийнятий у 2025 році, замінює застарілий закон про ДПП 2010 року та істотно змінює закон про концесії 2019 року. Наш аналіз підтверджує, що цей новий закон значно наближає рамки ДПП в Україні до стандартів ЄС / ОЕСР, усуваючи багато попередніх недоліків.

■ Розширення сфери застосування ДПП

За старим режимом, ДПП були обмежені певними секторами, як-от транспорт, енергетика, охорона здоров'я тощо, а деякі сфери (житлова інфраструктура й ІТ) мали неоднозначний статус. Новий закон дозволяє ДПП **майже в будь-якому секторі, крім тих, що прямо заборонені** (оборонна промисловість, пов'язана з державними таємницями, або інші чутливі сфери). Порівняння показує, що вищезгаданого переліку додалися **залізничний транспорт, внутрішні водні шляхи, повітряний транспорт, поштові послуги, трубопровідний транспорт, НДДКР, охорона здоров'я, житлова інфраструктура (включно з модульним житлом) і навіть кібербезпека**. Таке різноманіття дає органам влади гнучкість у структуруванні проєктів як ДПП, де це доцільно, а інвесторам сигналізує, що Україна відкрита для креативних ДПП (наприклад, ДПП для широкопasmової мережі або для будівництва прикордонних переходів), що раніше було неможливо. Така зміна відповідає практиці Великої Британії або Канади, де ДПП використовують у різних секторах — від оборонної до ІТ-систем.

■ Ініціатива державного партнера та децентралізація

Важливою зміною є те, що ініціювати проєкти ДПП можуть лише державні органи — виконавчі, органи місцевого самоврядування або тепер державні / муніципальні

підприємства). Раніше приватна компанія мала змогу подати незапрошену пропозицію, але зараз цей шлях закритий, щоб запобігти укладанню неконкурентних угод. Список відповідних державних партнерів чітко включає **державні підприємства (ДП) та комунальні підприємства**, чого раніше не було. Тепер ДП може безпосередньо брати участь у ДПП, тоді як до цього активи ДП могли бути передані в концесію, але саме ДП не було чітко визначеним замовником. Це надає таким органам, як-от **Агентство відновлення** (відповідальне, зокрема, за дороги) або міська компанія громадського транспорту, можливість реалізовувати ДПП для модернізації інфраструктури. Також місцеві органи влади мають більшу автономію у використанні ДПП відповідно до реформ децентралізації в Україні. Однак зворотний бік медалі полягає в тому, що скасування незапрошених пропозицій може зменшити потік ідей від приватного сектору. Україні потрібні надійні процеси ідентифікації проєктів з боку держави для створення проєктів ДПП.

■ Оптимізовані етапи розробки проєктів

Новий закон кодифікує чітку послідовність етапів розробки проєктів ДПП — від концептуальної записки до техніко-економічного обґрунтування, тендеру та контракту з визначеними точками прийняття рішень. Важливо, що він запроваджує спрощений шлях для **невеликих проєктів** (до 5,3 млн євро): не потрібно повного техніко-економічного обґрунтування, що вдвічі скорочує час на підготовку проєкту. Це пряма відповідь на попередню критику, що навіть невеликі проєкти мали пройти ті самі етапи, що й мегапроєкти, що неефективно. Тепер основна увага для невеликих ДПП зосереджена на надійній концепції та базовому фінансово-економічному аналізі, що знижує бар'єри для входу для громад. Ми очікуємо збільшення кількості місцевих ДПП (наприклад, ДПП з модернізації вуличного освітлення в місті), оскільки процес є більш пропорційним до розміру проєкту. Пілотні впровадження таких проєктів у 2018–2019 роках вже показали, що невеликі міста на кшталт **Долини** й **Тростянця** можуть управляти концептуальними проєктами та тендерами ДПП за допомогою певних рекомендацій²⁴. Новий закон інституціоналізує такий досвід.

■ Прискорена процедура відновлення ДПП

З огляду на надзвичайні післявоєнні потреби, Закон № 7508 визначає спеціальний тимчасовий режим для проєктів, спрямованих на відбудову й економічне відновлення. Кабінет Міністрів уповноважений призначати певні ДПП проєктами відновлення та видавати для них спеціальні процедури, можливо, дозволяючи одночасні кроки або скасовуючи деякі некритичні аналізи для економії часу. Закон прямо згадує такі сфери, як охорона здоров'я, енергетика, соціальна інфраструктура та транспорт, які можуть використовувати цю прискорену процедуру у відповідь на воєнні виклики або для інтеграції з мережами ЄС. Це прагматичне рішення відповідає нагальним потребам війни. Однак необхідний ретельний нагляд: хоча швидкість важлива, збереження прозорості також має вирішальне значення. Остаточний варіант закону справді містить рекомендації щодо забезпечення конкурентних закупівель навіть у разі прискореної процедури (ТІ Україна висловила занепокоєння щодо збалансованості початкових проєктів²⁵). Наразі перші заявки (наприклад, ДПП Чорноморського порту) все ще подають на конкурентних засадах, просто в більш стислі терміни, що є позитивним знаком.

²⁴ Приклади документів для впровадження проєктів ДПП. URL: <https://www.rdpa.regionet.org.ua/336>.

²⁵ MPs Adopt New Law on Public-Private Partnership. URL: <https://ti-ukraine.org/en/news/mps-adopt-new-law-on-public-private-partnership/>.

■ Положення про стабільність

Як ми вже згадували, закон запобігає негативному впливу майбутніх законодавчих змін на договори ДПП, окрім певних незначних змін, як-от зниження податків. Це має вирішальне значення з огляду на мінливе регуляторне середовище в Україні. Інвестори тепер мають правові гарантії, подібні до тих, що надають у багатьох країнах ОЕСР.

■ Розірвання та компенсація

Закон оновлює правила компенсації у разі дострокового розірвання ДПП або концесії з боку держави. Раніше інвестори побоювалися довільного розірвання без справедливої компенсації. Тепер якщо державний партнер розриває договір з міркувань зручності або через невиконання зобов'язань з боку держави, приватний партнер має гарантію повернення своїх інвестицій плюс розумний прибуток з чітко визначеними механізмами оцінки. Це відповідає нормам ЄС, де компенсація за розірвання договору дорівнює непогашеній заборгованості + вкладеному капіталу + іноді втраченому прибутку.

■ Правила зміни контракту

Однією з вимог *acquis* ЄС є чіткі правила зміни договорів, щоб уникнути зловживань через перегляд умов. Закон вводить обмеження на зміну умов договорів ДПП і вимагає, щоб будь-які істотні зміни потребували нового затвердження або навіть повторного тендеру, якщо вони перевищують поріг. Це відповідає європейській практиці.

■ Форс-мажорні обставини та призупинення

Новим доповненням є можливість **призупинити виконання договору ДПП на строк до 5 років у разі форс-мажорних обставин** (наприклад, війни) та тимчасово передати контроль над активами назад державному партнеру на цей час. Це креативна реакція на воєнний контекст: по суті, заморожування партнерства, коли обставини унеможливають виконання договору. З погляду інвестора це краще, ніж повне припинення або спроба виконати зобов'язання в кризових обставинах. Такі умови дають змогу відновити проєкт, коли буде можливо, без необхідності укладення нового договору. Україна може стати прикладом для розв'язання питань форс-мажорних обставин у ДПП. Ймовірно, міжнародні кредитори позитивно сприймуть це положення, однак паралельно прагнуть отримати зовнішні гарантії для покриття втрат під час призупинення.

■ Права кредитора на втручання

Очікується, що новий закон дозволить укладати прямі угоди між кредиторами та державним партнером. Це дасть кредиторам право втручатися й замінювати приватного партнера в разі проблем (раніше такої можливості не було). Ці положення згадували в проєктах аналізів, і вони відповідають найкращим світовим практикам, оскільки допомагають уникнути провалу проєктів через невиконання зобов'язань приватним партнером.

■ Багатосторонні та гібридні контракти

Закон дозволяє залучати декількох державних партнерів до одного ДПП (наприклад, кілька громад для реалізації регіонального проєкту), а також використовувати гібридні моделі, що поєднують ДПП з закупівлями або сервісними контрактами.

Ця гнучкість особливо важлива для регіональних проєктів. Наприклад, кілька громад можуть спільно оголосити тендер на ДПП з управління відходами, що було складно за старими правилами. Також один контракт ДПП може охоплювати і будівництво інфраструктури, і довгострокову концесію на надання послуг в одному пакеті без потреби укладати кілька окремих угод. Це зменшує фрагментацію та спрощує реалізацію проєктів.

Новий закон про ДПП є **комплексним і сучасним**. Він розв'язує майже всі основні проблеми, які раніше перешкоджали розвитку ДПП в Україні. На нашу думку, **законодавство більше не є основною перешкодою**. Тепер основну увагу слід приділити його ефективному впровадженню.

1.2 Інституційний потенціал і координація

Одного, навіть сильного, закону недостатньо. Для впровадження ДПП потрібні ефективні інституції. Наш аналіз показує, що Україна досягла певних успіхів у цій сфері, але прогалини залишаються.

■ Агенція ДПП

Агенція ДПП функціонує і має команду фахівців, зокрема з міжнародною підготовкою. Вона активно поширює керівні принципи, включно з перекладами WAPPP тощо, та консулює з підготовки проєктів. Однак, з огляду на масштаб завдань, її розмір залишається невеликим. Допомога донорів (МФК, ЄБРР, Агентства США з міжнародного розвитку (USAID)) мала вирішальне значення для збільшення її потенціалу. Позитивним кроком є участь Агенції ДПП у супроводі управління контрактами портових концесій, що сприяє якісному моніторингу перших проєктів і врахування уроків для подальшого вдосконалення політики.

■ Профільні міністерства

Ключові міністерства, як-от Мінрозвитку, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство енергетики тощо, тепер мають спеціальні підрозділи з питань ДПП або призначили відповідальних координаторів. Підрозділ ДПП Мінрозвитку «SPILNO» підтримує проєкти в портах і аеропортах, здійснює нагляд за регіональними / місцевими ініціативами й цікавиться ДПП у сфері комунальних послуг і житлового будівництва. Координація між цими міністерствами формалізується під керівництвом віцепрем'єр-міністра з питань розвитку. Проте не всі міністерства мають досвід у сфері закупівель ДПП, тож їхні можливості різняться. Наприклад, ДПП у секторі охорони здоров'я тільки формуються і потребують накопичення досвіду щодо структурування ДПП у сфері клінічних послуг, можливо, за допомогою пілотних проєктів за підтримки МФК (Світовий банк розпочав попереднє техніко-економічне обґрунтування для ДПП у сфері охорони здоров'я у 2024 році).

■ Місцеві органи влади

Реформи децентралізації в Україні надала громадам більше бюджетних коштів і повноважень, але багатьом бракує технічних знань для реалізації складних проєктів. Аналіз досвіду пілотних міст програми «U-LEAD з Європою» показує, що ключовими

чинниками успіху є спеціалізована проєктна команда, залучення консультантів для техніко-економічних обґрунтувань та сильна підтримка з боку мера. У **Тернополі чи Запоріжжі**, де були зроблені перші спроби ДПП (ДПП в аеропорту чи ДПП в парку розваг), посадовці виявили труднощі з оцінкою довгострокових ризиків. **Наш висновок** полягає в тому, що розбудова потенціалу на рівні громад залишається пріоритетом. Спрощена процедура для малих ДПП, передбачена новим законом, буде корисною, але потрібне навчання щодо підготовки концептуальних записок і тендерного процесу. Українською мовою випущені такі документи: Посібник з ДПП для громад (базове дослідження 2017 року)²⁶ та практичний посібник 2019 року²⁷. Зміна підходу до підготовки тренерів може збільшити кількість експертів. Крім того, **регіональні державні адміністрації**, які координують документи з планування розвитку/відновлення на обласному рівні, можуть долучатися до об'єднання проєктів або створення регіональних центрів підтримки ДПП.

■ **Прийняття рішень і затвердження**

Згідно із законом проєкти ДПП затверджують різні рівні влади: Кабінет Міністрів — державні проєкти, місцеві ради — відповідні місцеві проєкти тощо. Історичною проблемою були тривалі процедури затвердження та багатоетапне погодження з Мінфіном і Міністерством юстиції. Новий закон має спростити та пришвидшити ці процеси, але критично важливо, щоб, наприклад, Кабінет Міністрів затвердив концепцію ДПП або техніко-економічне обґрунтування. Якщо для цього все ще потрібен рік, це проблема. Можливим рішенням (і рекомендацією) є встановлення законодавчих строків для прийняття рішень або «мовчазної згоди», якщо орган не відповідає вчасно.

■ **Моніторинг та управління контрактами**

Виникає питання, хто буде системно контролюватиме виконання чинних ДПП-контрактів. Рахункова палата та Державна аудиторська служба України зазвичай перевіряють бюджетні видатки, тоді як ДПП часто створюють умовні зобов'язання, які не відображаються як поточні видатки. Агенція ДПП відповідно до свого мандату може допомагати державним партнерам в управлінні контрактами. Вона вже втрутилася, щоб проконсультувати Мінрозвитку щодо управління контрактами портів Ольвія та Херсон під час переходу до приватної експлуатації. Надалі важливо створити **систему управління контрактами** (центральний підрозділ або міжвідомчу комісію, яка розглядає щорічні звіти про виконання ДПП). Новий закон вимагає від приватних партнерів періодичної звітності, а спори **розглядають АМКУ або суди**. З огляду на найкращу практику ЄС, Україна може розглянути можливість створення посібника з управління контрактами ДПП та навчання державних службовців, які будуть менеджерами контрактів для кожного ДПП з боку уряду. Без цього проєкти ризикують або неефективним виконанням (дозволяючи партнеру не виконувати зобов'язань), або ескалацією конфліктів.

1.3 Невирішені правові / інституційні прогалини

Попри загалом позитивну оцінку, низка аспектів потребує доопрацювання.

- **Нормативні акти, що забезпечують функціонування нового закону.** Станом на грудень 2025 року вторинне законодавство (постанови Кабінету Міністрів, що деталізують

²⁶ Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики: можливості застосування та практичні аспекти підготовки і впровадження інвестиційних проєктів. URL: https://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_report_U-LEAD_30_10_2017.pdf.

²⁷ Приклади документів для впровадження проєктів ДПП. URL: <https://www.rdpa.regionet.org.ua/336>.

- процедури, стандартні тендерні документи тощо) ще в процесі розробки, і його ухвалення є критично важливим. Наприклад, **типовий шаблон угоди про ДПП** для проєктів у громадах заощадив би місцевим органам влади багато зусиль з юридичного оформлення документів і заохотив використовувати стандартні підходи. МФО часто надають такі шаблони, наприклад, ЄБРР має типові угоди про концесію. Доки вони не будуть опубліковані, деякі замовники можуть вагатися, побоюючись юридичних помилок. Отже, існує короткострокова проблема, яку необхідно розв'язати.

- **Управління фінансовими ризиками.** Україна має запровадити систему обліку в бюджетах зобов'язань, пов'язаних з ДПП. Мінфіну слід мати підрозділ з питань ДПП, який аналізує вплив пропонованих проєктів на майбутні виплати за боргом / обслуговуванням боргу та встановлює обмеження, щоб уникнути перевантаження. Це відповідає рекомендаціям МВФ і керівним принципам ОЕСР. Хоча в законі зазначено, що будь-які зобов'язання держави щодо виплат мають бути інтегровані в бюджетне планування, для їхнього виконання необхідно розробити методики розрахунку поточної вартості цих зобов'язань та забезпечити їхню відповідність борговим лімітам. З огляду на поточний фінансовий стрес в Україні, існує ризик, що занадто велика кількість великих ДПП з оплатою за доступність може створити нестійке майбутнє навантаження. Так, для кожного великого проєкту слід використовувати **інструмент оцінки фінансового ризику ДПП** (можливо, адаптований з моделі PFRAM Світового банку). Невідомо, чи Україна вже офіційно прийняла такий інструмент.

- **Комунікація та підтримка громадськості.** З інституційного погляду, існує також м'який аспект комунікації з громадськістю. Якщо ДПП неправильно розуміють, вони можуть зіткнутися з опором громадськості, як це сталося в деяких країнах, де плата за проїзд по ДПП або лікарняні збори викликали негативну реакцію. Уряд має прозоро повідомляти, що **таке партнерство не означає приватизацію активів** (активи залишаються у державній власності) і використовує приватну ефективність для суспільного блага. Проактивна комунікація може запобігти неправильному розумінню. Інституційне завдання щодо цього слід покладати на функцію зв'язків з громадськістю Агенції ДПП або на пресслужби профільних міністерств під час оголошення тендерів на ДПП. Забезпечення оприлюднення історій успіху (поліпшення хірургічних послуг у Трускавці завдяки ДПП або здешевлення опалення в Малині) допоможе сформулювати позитивне сприйняття.

2

Узгодження ДПП з пріоритетами воєнного та післявоєнного періоду

2.1 ДПП для забезпечення стійкості в умовах війни

Повномасштабна війна створила нагальні інфраструктурні потреби: ремонт зруйнованих доріг і мостів, аварійні енергетичні рішення, як-от портативні генератори. Зазвичай такі роботи виконують шляхом прямих державних закупівель через їхню терміновість. ДПП, структурування яких потребує часу, можуть здаватися менш придатними для активної зони бойових дій.

Однак Україна визначила певні сфери, у яких ДПП можуть зробити свій внесок ще до повного закінчення війни, зосередившись на стійкості та надмірності.

- Децентралізована енергетика. Атаки на великі електростанції у 2022–2025 роках прискорила перехід до децентралізованих рішень. У форматі ДПП приватні компанії можуть встановити місцеві сонячні батареї та системи зберігання енергії в лікарнях або невеликі модульні котли в громадах. Компанія може фінансувати та встановлювати ці системи, а місто буде поступово оплачувати витрати або розділяти економію коштів. Це не тільки забезпечує негайну допомогу, але й створює бізнес-модель для місцевих енергетичних компаній. Включення до закону про ДПП проєктів зі зберігання енергії та енергоефективності сприяє цьому.
- Логістика та транспорт. Через блокаду морських портів Україна покладалася на залізничні та автомобільні коридори до ЄС. Уряд зацікавлений у покращенні залізничних переїздів, терміналів та доріг до західного кордону. ДПП розглядаються для створення **залізничних «сухих» портів або перевалочних хабів**, де приватний оператор може створити додаткові потужності для перевантаження із широкої колії на стандартну. Крім того, критично важливо утримувати дороги, які інтенсивно використовують військові та конвої з гуманітарною допомогою. Концесії ДПП на утримання доріг (угоди про тіньові мита, що сплачуються урядом) можуть забезпечити функціонування ключових коридорів у разі обмеженості державних коштів.
- Житло та притулки. Війна призвела до переміщення мільйонів людей. Хоча багато хто з них перебуває за кордоном, внутрішньо переміщені особи потребують житла. Спочатку уряд звернувся до модульного тимчасового житла, яке було придбано або подаровано. Але оскільки ситуація затягується, потрібні більш довгострокові рішення і ДПП можуть бути одним із засобів їхнього досягнення. Наприклад, компанія швидко побудує житло, якщо знатиме, що отримає орендні платежі або часткову власність. Нові положення ДПП щодо житла навіть згадують такі вимоги, як **включення бомбосховищ у проєкти нового житла**, що є прямою адаптацією до воєнного часу для забезпечення безпеки. Це свідчить про далекоглядність політики у зв'язку з ДПП-контрактами з характеристиками стійкості. Наприклад, кожен багатоквартирний будинок, побудований за ДПП, має мати укриття.
- Механізм призупинення. Одна з правових воєнних інновацій — призупинення контракту через форс-мажорні обставини. Це, по суті, усуває ризик сценарію активних бойових дій або окупації, що перешкоджають діяльності. З політичного погляду, це було вкрай важливо додати, оскільки інакше жоден інвестор не ризикнув би вкладати кошти в район, який може стати лінією фронту. Тепер вони знають, що в найгіршому разі контракт заморожується й може бути відновлений, коли ситуація стабілізується, без порушення його умов. Фактично йдеться про вбудований план безперервності бізнесу в умовах війни. Цікаво буде подивитися, чи буде він застосований і як саме. Наприклад, QTerminals Olvia може бути офіційно призупинене через блокаду Чорного моря, хоча на практиці ця концесія, ймовірно, буде призупинена неофіційно.

2.2 ДПП для післявоєнної відбудови

У безпосередній післявоєнній фазі (за умови, що активні бойові дії закінчаться і почнеться масштабне відновлення) ДПП будуть одним із багатьох інструментів, поряд із грантами, позиками та роботами, що фінансуються державою.

Аналіз показує, що ДПП особливо добре підходять для певних потреб відновлення.

- Великі інфраструктурні проєкти. Україна має реконструювати основні автомагістралі, залізничні колії, мости та, можливо, побудувати нову інфраструктуру для забезпечення сумісності з ЄС (проєкти залізничної колії, нові автомагістралі, що входять до TEN-T). Використання ДПП для деяких з цих проєктів може полегшити початкове фінансове навантаження. Наприклад, реконструкція **автомагістралі М-06** від Львова до Києва може бути виставлена на тендер як ДПП, де приватний сектор відновлює ділянки відповідно до сучасних стандартів і отримує відшкодування коштом зборів за проїзд або плати за доступність. Ключовою перевагою є швидкість і передача ризиків будівництва. Однак уряд повинен визначити пріоритетність проєктів, які справді приваблюють приватний капітал. Зазвичай це проєкти з достатнім трафіком або чіткими зобов'язаннями уряду щодо оплати. **Довоєнна попередня техніко-економічна оцінка Міністерства інфраструктури щодо 6 автомагістралей**²⁸, імовірно, буде переглянута для відбору кандидатів. Можливо, ним стане автомагістраль **Київ — Біла Церква**, яка вже була в пілотних планах ДПП, або ділянки **коридору Варшава — Київ**.
- Інфраструктура громад. Обсяг проєктів громад (водопровідні системи, громадські будівлі, централізоване опалення тощо), які необхідно відбудувати, є величезним. Гранти донорів покривають частину витрат, але ДПП можуть збільшити ефект. Наприклад, замість того, щоб донори фінансували 100% нової водоочисної станції, ДПП може передбачати грант донора на 30%, кредит МФО та приватного оператора, який вкладає капітал і управляє станцією, забезпечуючи швидше введення в експлуатацію та довгострокове обслуговування. Аналіз минулих криз (наприклад, Балканських воєн) показує, що реконструкція часто страждає від нестачі коштів на подальше обслуговування. ДПП можуть забезпечити кошти.
- Промислова й економічна інфраструктура. Для прискорення економічного відновлення Україна розглядає **промислові парки, логістичні центри, ІТ-хаби**, тобто інфраструктуру, яка в основному сприяє розвитку приватного бізнесу. Вони готові для ДПП або подібних партнерств, оскільки безпосередньо генерують економічну активність. Досвід Польщі зі спеціальними економічними зонами показав, що на місцевому рівні існують деякі співпраці, подібні до ДПП. Для України пов'язування ДПП з підтримкою МСП (наприклад, приватний хаб МСП, що працює в державній будівлі) може сприяти розвитку ринку. Керівні принципи WAPPР підкреслюють, що малі ДПП можуть залучати місцеві МСП як партнерів або підрядників для нарощування потенціалу. Так, ДПП можуть бути інструментом, що забезпечує місцевим підприємствам можливість для відновлення, а не передачу всіх контрактів кільком великим компаніям.
- Соціальна інфраструктура та послуги. Відновлення — це не лише про фізичний стан, а й розширення послуг у галузі охорони здоров'я та освіти. ДПП можуть відігравати тут важливу роль, запроваджуючи сучасний дизайн і технології. Досвід ДПП у сфері будівництва лікарень у Туреччині показує, що навіть в умовах економічної напруги залучення приватного сектору може забезпечити швидке будівництво сучасних лікарень (з поступовою оплатою з боку уряду). Аналіз таких моделей в Україні призвів до включення концепції «приватної фінансової ініціативи (ПФІ) або інфраструктури на виплат» до її політики²⁹.

²⁸ Результати пре-ТЕО шести пілотних проєктів ДПП. URL: https://mtu.gov.ua/files/PreFS_results-of-6-Projects_29_10_UA.pdf

²⁹ The Verkhovna Rada has adopted draft law No. 7508, which amends legislation on public-private partnership (PPP). URL: <https://pppagency.gov.ua/the-verkhovna-rada-has-finally-adopted-draft-law-no-7508-which-amends-legislation-on-public-private-partnership-ppp/>.

Ми вважаємо, що для десятків пошкоджених або застарілих лікарень України програма ДПП (за підтримки МФО) могла б швидко модернізувати інфраструктуру охорони здоров'я, що також допомогло б Україні відповідати стандартам ЄС у сфері медичних закладів. Аналогічно щодо шкіл: замість того, щоб кожна громада самотужки намагалася відбудувати школи, кілька пілотних шкіл ДПП могли б продемонструвати, як приватний партнер може побудувати комплекс шкіл, що відповідають високим стандартам енергоефективності, та утримувати їх, водночас вчителі та навчальні програми залишаються державними. Це забезпечило б якість та потенційно заощадило б кошти в довгостроковій перспективі завдяки економії енергії.

2.3 Узгодження з довгостроковою конкурентоспроможністю та вступом до ЄС

ДПП, якщо їх ефективно реалізувати, сприятимуть досягненню довгострокових цілей України.

- **Приєднання до ЄС** вимагає дотримання європейських стандартів не тільки в законодавстві, але й у якості інфраструктури, наприклад, відповідності вимогам транспортної мережі ЄС, екологічним стандартам водоочищення тощо. Проєкти ДПП часто залучають міжнародний досвід для дотримання цих стандартів (іноземна водопостачальна компанія в межах ДПП, ймовірно, спроектує завод, який відповідатиме екологічним директивам ЄС). Крім того, ДПП часто супроводжуються фінансуванням з боку міжнародних фінансових інституцій, яке вимагає дотримання норм ЄС, зокрема екологічних гарантій ЄБРР. Отже, ДПП можуть бути інструментом, за допомогою якого Україна модернізує інфраструктуру до рівня ЄС швидше, ніж це було б можливо лише коштом державних проєктів. Це відповідає зауваженню Єврокомісії про те, що Україна має узгодити та інвестувати в інфраструктуру для інтеграції в ЄС (транспортна мережа TEN-T, енергетичні інтерконектори).
- **Конкурентоспроможність та розвиток ринку.** Залучаючи приватні підприємства до традиційно державних секторів, ДПП можуть запровадити конкуренцію та інновації. Наприклад, якщо приватна компанія управляє портом або автомагістраллю, вона часто підвищує ефективність, щоб максимізувати доходи, що приносить користь економіці в цілому завдяки кращій логістиці. ДПП у сфері телекомунікацій (наприклад, ДПП для розширення широкосмугового доступу в сільській місцевості) можуть прискорити цифровізацію, що має вирішальне значення для конкурентоспроможності України. Конкурентний відбір операторів ДПП також означає, що Україна може залучити компанії світового класу (як-от QTerminals у портах або потенційно глобальні компанії у сфері доріг / енергетики). Їхня присутність часто сприяє передачі знань українським працівникам і субпідрядникам. З часом це допомагає нарощувати внутрішній потенціал у галузі управління передовою інфраструктурою.
- **Ризик умовних зобов'язань.** Довгостроковою проблемою конкурентоспроможності є забезпечення того, щоб ДПП не стали тягарем через надмірні державні гарантії або погано структуровані угоди. Деякі країни, поспішаючи з будівництвом, накопичили борги ДПП, які стали проблематичними (така проблема була у Португалії та деяких латиноамериканських країнах). Україна має перевагу в тому, що впроваджує ДПП на етапі, коли ці міжнародні уроки вже відомі. Вимога нового закону про інтеграцію платежів до бюджетів та залучення Мінфіну мають на меті зменшити ризики невиконання зобов'язань.

Проте необхідна пильність. Наш аналіз показує, що слід створити **центральний підрозділ з фінансового моніторингу ДПП** (можливо, у межах Мінфіну або Агенції ДПП) для відстеження всіх зобов'язань ДПП. Це можна зробити за технічної допомоги МВФ.

- **Зменшення корупції.** У довгостроковій перспективі конкурентні ДПП здатні зменшити корупцію, яка може мати місце у традиційних державних закупівлях, де одноразовий підрядник здатен дати хабар за контракт, а потім виконати роботу неякісно. У ДПП прибуток приватного партнера залежить від ефективності та тривалості роботи, а відбір здійснюється шляхом відкритого тендеру, часто під наглядом міжнародних фінансових інституцій, що ускладнює корупцію. Крім того, ДПП перекладають багато рішень (закупівля комплектувальних, найм персоналу) на приватну сторону, яка мотивована ефективністю, а не протекцією. Це може сприяти зміні культури у сфері надання інфраструктурних послуг. Обережна підтримка Transparency International означає, що якщо ДПП реалізуються прозоро, вони можуть бути інструментом боротьби з корупцією. Однак, якщо це робиться за закритими дверима, вони можуть, навпаки, створити нові механізми протекції. Тому надзвичайно важливо забезпечити дотримання **тендерних процедур на базі Prozorro** та публічного розкриття контрактів (за потреби з редагуванням комерційної таємниці). Це відповідає принципам доброчесності ОЕСР і буде вимагатися громадянським суспільством.

Наш аналіз показує, що рамкова угода про ДПП в Україні в основному відповідає міжнародним рамковим угодам і потребам воєнного часу на папері, а перші тенденції в її реалізації дають надію на успіх. **Стратегічне значення ДПП в Україні** — високе. Вони є наріжним каменем урядової концепції відновлення за участю приватного сектору. Фактично, у розділах Плану відновлення України до 2024 року ДПП згадуються майже в кожному секторі як механізм реалізації. Викликом буде перетворення цієї системи на придатні для фінансування проєкти в умовах конфлікту, що триває, та економічної невизначеності. Для оцінки прогресу одним із ключових показників, на який слід звернути увагу в найближчі рік-два, є **кількість підписаних контрактів ДПП** та їхній обсяг. Наразі (наприкінці 2025 року), окрім двох концесій на порти, які вже підписані, та, можливо, кількох невеликих муніципальних ДПП (лікарняний центр у Трускавці, підписаний у 2019 році, опалення в Малині у 2014 році тощо), жодне нове велике ДПП не було укладене. Кілька проєктів перебувають на стадії підготовки (розпочатий тендер на Чорноморський порт, плануються ДПП на автомагістралях тощо). Досягнення фінансового закриття, скажімо, Чорноморського проєкту у 2026 році та одного великого ДПП на автомагістралі до 2027 року підтвердить ефективність цієї системи. І навпаки, якщо тендери не привернуть жодних пропозицій або зазнають затримок, це буде свідчити про залишкові проблеми (можливо, розподіл ризиків або занадто високий ризик країни). З огляду на поточний аналіз, ми обережно оптимістичні щодо того, що завдяки гарантіям донорів і вдосконаленій системі Україна зможе укласти **успішні угоди про ДПП у найближчий післявоєнний період**, що значно сприятиме відновленню країни.

3 Приклади з практики та отриманий досвід

Для подальшого обґрунтування аналізу ми розглядаємо конкретні приклади ДПП — як з власного досвіду України, так і з міжнародних прикладів, — щоб винести уроки, що мають значення для політики України, орієнтованої на МСП (розвиток громад, регіональний розвиток, індустріальні парки, інфраструктура МСП).

3.1 Українські приклади

Приклад 1. ДПП з опалення біомасою в Малині (2014)

маломасштабне ДПП в енергетиці на муніципальному рівні. Малин, місто з населенням 27 000 осіб у Житомирській області, стикалося з високими витратами на опалення громадських будівель через залежність від імпортного природного газу та застарілі котли.

У 2014 році Малинська міська рада уклала 15-річну угоду про спільну діяльність у форматі ДПП з приватною компанією «Енергія Тепла» для модернізації комунальної котельні шляхом переведення її з газу на біомасу (деревну тріску). Приватний партнер профінансував і виконав модернізацію — встановлення сучасного котла на твердому паливі тощо — і експлуатує систему опалення, забезпечуючи теплом три школи. Мотивація була очевидною: зменшити споживання газу, підвищити енергоефективність і використовувати місцеві ресурси біопалива — деревні відходи місцевого лісового та сільського господарства.

Результати / уроки. Цей проєкт ДПП дав змогу значно скоротити споживання газу, захистивши міський бюджет від стрибків цін на газ і зменшивши залежність від російського газу, що стало перемогою в галузі енергетичної безпеки. Проєкт також стимулював місцеву економічну активність, створивши попит на деревину й підтримавши місцеві малі підприємства. Структура контракту (спільне підприємство, а не класична концесія) відображала юридичні можливості на той час і, можливо, не була такою привабливою для банків, як концесія, але вона працювала завдяки обмеженому обсягу. Ключові уроки включають важливість **узгодження стимулів** (приватний партнер отримує прибуток від економії витрат, тому він зацікавлений в ефективній експлуатації котла) та **комунікації з громадою** (влада Малина провела публічні дискусії, пояснюючи, що ДПП забезпечить надійне теплопостачання й не збільшить витрати для кінцевих споживачів). Цей випадок демонструє, що навіть невеликі громади можуть використовувати ДПП для розвитку інфраструктури, якщо є чіткий бізнес-кейс, у цьому випадку — економія витрат завдяки енергоефективності.

Приклад 2. ДПП «Хірургічний центр у Трускавці» (2018)

поліпшення медичних послуг за допомогою ДПП. Трускавець, курортне місто у Львівській області, прагнув удосконалити медичні послуги як для мешканців, так і для медичних туристів. Проєкт «Створення центру малоінвазивної хірургії при міській лікарні Трускавця» був розроблений як ДПП у 2018 році. Ідея полягала в тому, що приватний інвестор відремонтує частину лікарні або додасть нове крило, придбає найсучасніше хірургічне обладнання для лапароскопічних операцій в урології, гінекології тощо та буде керувати центром, а державна лікарня інтегрує ці послуги для пацієнтів. Мета — розширити спектр медичних послуг, доступних на місцевому рівні, щоб пацієнти не мусили їхати до більших міст, та використати репутацію Трускавця як оздоровчого курорту, пропонуючи передові хірургічні методи лікування на місцевому рівні. Підготовка проєкту отримала технічну підтримку від U-LEAD, включно з оцінкою здійсненності та тендерною документацією.

Результати / уроки. Цей проєкт ДПП дійшов до етапу тендеру. Обрали приватного партнера, і місто підписало угоду про ДПП. Капітальні витрати були відносно невеликими (десятки мільйонів гривень), але значними для міста такого розміру. Центр відкрили у 2020 році. Трускавець отримав сучасний медичний заклад за частку початкових витрат, а приватний партнер окупив інвестиції коштом оплати послуг протягом певного часу.

Уроки, винесені з цього досвіду, підкреслюють важливість **залучення зацікавлених сторін**: влада Трускавця повідомила, що провела численні публічні слухання та зустрічі з персоналом лікарні, щоб заручитися його підтримкою. Спочатку були побоювання (типові для державно-приватних партнерств у сфері охорони здоров'я в усьому світі), що це може призвести до підвищення цін або приватизації медичних послуг. З'ясувавши, що основна невідкладна та планова медична допомога залишається державними, а цей центр привабить нових клієнтів і принесе додаткові доходи (деякі види лікування оплачують страхові компанії або медичні туристи з власної кишені), вони подолали опір. Іншим уроком є цінність **пілотних програм**. Це була одна з небагатьох пілотних програм ДПП у сфері охорони здоров'я в Україні, і вона допомогла виявити прогалини в законодавстві, зокрема інтегрувати об'єкт ДПП у діяльність лікарні та системи оплати. Такі результати сприяли дискусії про дозвіл на оплату за доступність, оскільки ДПП у сфері охорони здоров'я часто потребують зобов'язань уряду щодо оплати. Зрештою, це показало, що ДПП можуть розв'язувати проблеми в соціальних послугах, якщо вони правильно структуровані.

Приклад 3. Концесії портів Ольвія та Херсон (2019–2020)

Концесії морських портів **Ольвія** та **Херсон** були першими великими міжнародними тендерами на ДПП у незалежній Україні. Вони були структуровані відповідно до Закону про концесії, який є формою ДПП за українським визначенням. Концесію Ольвії виграла компанія QTerminals з Катару з терміном дії 35 років та інвестиційними зобов'язаннями на суму 3,4 млрд грн (125 млн дол. США). Концесію Херсона — швейцарсько-грузинська спільна компанія Risoil на 30 років з інвестиційними зобов'язаннями на суму понад 300 млн грн. Обидві угоди були укладені у 2020 році, а операції передані на початку 2021 року.

Результати / уроки. Попри вторгнення, ці проєкти досягли ключових негайних результатів: значний приплив прямих іноземних інвестицій у портову інфраструктуру (один з найбільших за останні десятиліття для Ольвії), залучення досвідчених іноземних операторів і створення шаблону для майбутніх ДПП. QTerminals розпочала модернізацію Олівії, включно з планами щодо нового зернового терміналу й інших поліпшень. Компанія також погодилася на соціальні зобов'язання (не звільняти персонал, інвестувати в місцеву інфраструктуру), що сприяло формуванню доброї репутації на місцевому рівні. На жаль, війна зупинила багато заходів, але, що важливо, обидва концесіонери не відмовилися від своїх зобов'язань. Вони заявили про намір відновити діяльність після закінчення військових дій, продемонструвавши довіру до захисту правової бази і, можливо, розраховуючи на компенсацію за час простою, яку українське законодавство передбачає через положення про форс-мажорні обставини.

Ключові уроки: **високоякісна підготовка** (техніко-економічні обґрунтування від МФК / ЄБРР, надійна тендерна документація) мала вирішальне значення для залучення серйозних учасників тендеру. Крім того, **політична** підтримка з боку Міністерства інфраструктури та вищих керівників надала впевненості інвесторам. Ці угоди продемонстрували, що Україна може проводити прозорі тендери відповідно до міжнародних стандартів, що було відзначено міжнародною спільнотою. Крім того, вони висвітлили прогалини в законодавстві, деякі з яких зараз усунув Закон № 7508. Наприклад, оскільки під час реалізації виявили проблеми з передачею землі, довелося внести зміни до законів.

Це враховано в новому законодавстві, яке дає змогу легко укласти договори оренди землі або поверхні для ДПП. Згадані угоди також підкреслили необхідність **розвитку потенціалу з управління контрактами**. Після підписання міністерство мало контролювати дотримання умов, що призвело до залучення Агенції ДПП та МФК для надання допомоги. Війна дала ще один урок: включити в контракти надійні положення про форс-мажорні обставини, що вони й зробили, а зараз вдосконалили за допомогою закону. Отже, Ольвія та Херсон є як успішним прикладом, так і застереженням через зовнішні ризики. Постійна відданість концесіонерів означає, що довіра, побудована завдяки справедливому процесу, може витримати кризи. Це хороший знак для майбутніх ДПП.

Приклад 4. Спроба ДПП щодо будівництва зовнішньої об'їзної дороги у Львові (2019).

До війни Львівська область планувала ДПП для будівництва зовнішньої об'їзної дороги (частини автомагістралі М10 до Польщі). Проект мав підтримку МФК щодо техніко-економічного обґрунтування. Він був сформований як 49-річна концесія, за якою приватна сторона мала побудувати приблизно 24 км нової дороги й утримувати її, фінансуючись коштом платіжів від уряду за доступність та, можливо, тінювих зборів за проїзд, оскільки на той час законодавство про збори за проїзд ще не було прийняте. Тендер оголосили наприкінці 2020 року, але потім призупинили (через COVID-19, а згодом і війну). **Висновки:** хоча проект не реалізували, ця спроба виявила кілька речей. **Розрив у рентабельності** — проект потребував значних державних виплат, оскільки лише коштом трафіку не можна було окупити витрати, що свідчить про те, що в умовах України не всі проекти можуть фінансуватися коштом користувачів. **Юридичні перешкоди** — на той час брак чіткого механізму платіжів за доступність та проблеми з придбанням землі сповільнювали процес. Зараз, із прийняттям Закону № 7508, ДПП на основі доступності чітко дозволені, а придбання землі для ДПП спрощене: закон дозволяє делегувати приватним партнерам функції замовника будівництва на державній землі без володіння нею. Тож якщо цей проект буде переглянутий, він матиме більше шансів на успіх. **Інтерес ринку** — попередні опитування ринку показали, що деякі європейські дорожні забудовники могли зацікавитися, якби були надані гарантії. Призупинення проекту підкреслює, як зовнішні чинники (пандемія, а потім війна) можуть затримати навіть добре підготовлені проекти. Це чинник часу й удачі в ДПП.

Згадані українські випадки в сукупності вчать, що **для успіху ДПП необхідні: правильний вибір проекту** (чітка комерційна логіка або державна гарантія оплати), **ретельна підготовка, підтримка зацікавлених сторін і зменшення ризиків**. Вони також показують, що ДПП можуть реалізовуватися в різних масштабах — від невеликої міської котельні до великого порту — з індивідуальним підходом до кожного. Важливо, що жоден з цих проектів не виявляв корупції або нечесної гри. Усі вони були реалізовані на конкурентних засадах або, у випадку Малина, прозоро узгоджені радою, що є критично важливим для прийняття громадськістю.

3.2 Міжнародні приклади та можливість застосування

Приклад 1. ДПП щодо автомагістралі А2 (Свєцько — Конін) у Польщі

Польська автомагістраль А2 була частково побудована в межах концесії ДПП (перший відрізок наприкінці 1990-х років, потім продовжена). Перший відрізок мав проблеми — трафік нижчий за прогнозований, потрібна державна підтримка, тоді як пізніші відрізки будували з більшою державною підтримкою.

Урок для України: ризик щодо трафіку на неперевіреній платній дорозі є високим. Польща зрештою запровадила платежі за доступність для деяких ділянок. Україна перебуває в подібній ситуації: культура оплати за проїзд — нова, багато хто може об'їжджати платними дорогами. Тому ми рекомендуємо Україні забезпечити мінімальні гарантії доходу або використовувати платежі за доступність для початкових ДПП на автомагістралях, щоб залучити інвесторів, а не чисті концесії на оплату проїзду. Також валютний ризик (плата за проїзд в грн проти кредитів у твердій валюті) був викликом: Польща мусила дозволити певну індексацію. Україна, імовірно, запровадить тарифи або платежі, індексовані до інфляції або валютного курсу, щоб захистити інвесторів, зважаючи на волатильність гривні. Закон про ДПП має ставитися до іноземних операторів однаково, що передбачає надання їм можливості репатріації та забезпечення потреб у твердій валюті.

Приклад 2. Французькі ДПП у сфері міського транспорту

У 2000-х роках Бордо уклав угоду про ДПП щодо своєї трамвайної системи, за якою приватний консорціум будував та обслуговував трамвайні лінії, отримуючи оплату у вигляді плати за доступність, а місто зберігало доходи від продажу квитків. Це дало змогу швидше створити сучасну транспортну систему, але пізніше місто рефінансувало проєкт, щоб зменшити витрати.

Урок для України: ДПП може спонукати швидкий розвиток міської інфраструктури, але державні органи мають домовлятися про вигоди від рефінансування та зберігати контроль над тарифною політикою, щоб забезпечити доступність. Для України в таких містах, як Київ, Дніпро, Харків, Одеса, які розглядають ДПП для розширення метро або трамвайної мережі, ця модель показує, що ДПП може працювати, якщо попит є високим, але державна сторона має мати експертів-радників, щоб забезпечити збалансовану угоду.

Приклад 3. Державний стадіон Литви в межах ДПП

Литва спробувала реалізувати ДПП для національного стадіону у Вільнюсі (проєкт, який довго відкладали). Перша спроба ДПП зазнала невдачі, друга була розпочата у 2019 році, включно зі спортивним комплексом, і просувалася вперед коштом фінансування з фондів ЄС, але зіткнулася з юридичними суперечками й була скасована у 2022 році.

Урок для України: не слід об'єднувати занадто багато цілей (комерційних, соціальних, політичних) в одному ДПП. Складні багатокомпонентні ДПП важче реалізувати. Крім того, слід забезпечити узгодженість із фондами ЄС, якщо вони використовуються. Поєднання грантів і ДПП є складним, але здійсненним (ЄС має керівні принципи щодо комбінування в ДПП). Україні, яка намагається реалізувати великі багатоцільові проєкти на кшталт величезної лікарні та дослідницького центру слід бути обережною. Якщо вони є надто складними, їх можна розділити на етапи або окремі ДПП.

Приклад 4. ДПП «Місто охорони здоров'я» в Туреччині

Протягом останнього десятиліття Туреччина брала участь в одній з найбільших у світі програм ДПП у сфері охорони здоров'я, в межах якої звели десятки великих міських лікарень. Приватні консорціуми побудували й експлуатують ці мегалікарні (приблизно 1000+ ліжок), а уряд нараховує плату за доступність. Програма швидко поліпшила інфраструктуру, але її критикують за високі довгострокові витрати для держави.

Урок для України: ДПП можуть значно і швидко модернізувати соціальну інфраструктуру, але уряду слід ретельно оцінювати доступність і домовлятися про економічну ефективність. Контракти мають містити показники ефективності (час безвідмовної роботи обладнання,

рівень укомплектованості персоналом) та гнучкість для коригування послуг протягом десятиліть. Для України, особливо з огляду на те, що багато лікарень пошкоджені, подібний підхід, але в меншому масштабі міг би допомогти відбудувати регіональні лікарні. Українське законодавство передбачає показники ефективності, пов'язані з оплатою, враховуючи досвід країн на кшталт Туреччини, де в деяких ранніх контрактах не було передбачено значних знижок за невиконання показників ефективності. Крім того, Україна має розглянути можливість проведення конкурентних діалогів для закупівлі складних лікарняних ДПП, як це роблять багато країн, щоб узгодити деталі з учасниками тендеру. Законодавство дозволяє використовувати цей метод.

Приклад 5. Муніципальні ДПП для інфраструктури МСП (глобальний)

У світі існує безліч невеликих ДПП, спрямованих на місцевий економічний розвиток. Наприклад, в **Індії** деякі міста мають промислові парки або продовольчі ринки, що управляються ДПП; у **Західній Європі** муніципалітети часто створюють ДПП для своїх громадських ринків або виставкових центрів. У **Великій Британії** деякі міські ради створили ДПП для офісних парків, які здають в оренду МСП.

Урок для України: такі ДПП часто мають менший ризик, оскільки дохід отримують від оренди приміщень підприємствами, але для початку державний сектор може запропонувати мінімальні гарантії заповнюваності або анкерну оренду. Для промислових парків і центрів МСП в Україні ДПП може означати, що місто надає землю і, можливо, часткову субсидію на капітальні витрати, а приватний забудовник будує об'єкти (фабрики, склади, офіси) та експлуатує їх, ділячись доходами або сплачуючи місту фіксовані орендні платежі. Чинники успіху передбачають привабливість місця розташування та маркетинг для інвесторів. ДПП може професіоналізувати управління парком, що збільшує ймовірність залучення іноземних інвесторів, які хочуть мати єдиний контактний центр та надійні послуги. Також поширеним є змішане фінансування: місцеві облігації або кредити міжнародних фінансових інституцій на додачу до приватних коштів. Наприклад, **індустріальний парк Kassel-Calden (Німеччина)** об'єднав кошти ЄС, міста та приватного оператора в межах угоди, схожої на ДПП³⁰. Це актуально, оскільки Україна може використовувати кошти ЄС подібним чином у майбутньому.

Приклад 6. Мале ДПП для вуличного освітлення в Грузії (Тбілісі)

Тбілісі реалізував проєкт ДПП / ЕСКО (енергосервісні компанії), в межах якого приватна компанія замінила вуличні ліхтарі на світлодіодні та здійснювала їхнє технічне обслуговування, оплачуючи витрати завдяки економії енергії. Це аналогічно до того, що хочуть зробити багато українських міст. Проєкт дав змогу зменшити витрати й поліпшити освітлення.

Урок для України: такі простіші ДПП можна швидко структурувати, і вони приваблюють місцеві компанії. Ключовим чинником є точні базові дані про енергоспоживання та справедливий розподіл ризиків щодо реалізації економії. Українські міста, зокрема Київ і Вінниця, розглядали цю модель. Зараз її легше реалізувати за спрощеними правилами малого ДПП. Це також безпосередньо залучає МСП (місцеві електроенергетичні компанії можуть брати участь у тендерах), пов'язуючи їх із РРС шляхом розвитку місцевого ринку енергетичних послуг.

³⁰ PPP Resource Book. URL: <http://www.simpla-project.eu/media/33034/pppresourcebook.pdf>.

З цих різноманітних випадків загальні уроки для України такі: **відповідний розподіл ризиків (трафік, ризик попиту проти державної підтримки), забезпечення конкуренції та прозорості для отримання вигідних угод, здатність управляти довгостроковими контрактами, розумне поєднання фінансування та зосередження на проєктах, де ДПП дійсно додає цінності, а не лише на позабюджетному фінансуванні.**

Повторюваною темою є **баланс між державними та приватними інтересами**. ДПП мають узгоджувати мотив прибутку з державними цілями. Наприклад, у Малині приватний прибуток був отриманий коштом економії державних коштів на газі; у турецьких лікарнях прибуток, пов'язаний з кількістю пацієнтів, потрібно було контролювати, щоб не стимулювати проведення непотрібних процедур. Законодавча база України включає багато таких механізмів збалансування (KPI ефективності, вимоги до послуг, конкурентні тендери для отримання найкращої ціни тощо). Але все вирішить виконання: контракти слід добре узгоджувати й виконувати.

Іншим важливим моментом є **значення участі донорів / МІФ** у ринках ДПП, що розвиваються. Багато успішних ДПП у країнах з перехідною економікою мали підтримку МІФ у вигляді консультантів, кредиторів або гарантів. Перші ДПП в Україні підтверджують це: участь МФК та ЄБРР заспокоїла інших інвесторів. У міру продовження цього процесу в Україні співфінансування ДПП міжнародними фінансовими інституціями як кредиторами зменшить витрати на фінансування й забезпечить дисципліну належної ретельності. Ми передбачаємо, наприклад, що ЄБРР може надати кредит переможцю тендеру на ДПП Чорноморського порту, а Світовий банк — гарантувати деякі платежі в межах ДПП з будівництва автомагістралі.

Щодо РРС і регіонального розвитку: ДПП стосуються не лише інфраструктури, а й партнерств, які можуть сприяти **інноваціям та ефективності в наданні послуг**, що зрештою приносить користь ринковій системі шляхом зниження витрат (електроенергія, логістика тощо), підвищення надійності та створення бізнес-можливостей (субпідряди, місцеві ланцюги постачання). Керівні принципи WAPPP підкреслюють, що малі ДПП приносять місцеві соціально-економічні вигоди та залучають малі й середні підприємства. Україна потенційно може побачити сотні малих ДПП у своїх об'єднаних громадах для таких сфер, як сонячна енергетика, інтернет, агропереробні підприємства тощо, що безпосередньо підтримує зростання МСП і стійкість місцевої економіки.

4 Моделі фінансування та розподіл ризиків в українських ДПП

4.1 Змішане фінансування та підтримка донорів

З огляду на макроекономічну ситуацію в Україні та ризик війни суто приватне фінансування ДПП часто є недоцільним. Більш релевантне **змішане фінансування** — поєднання державних, донорських та приватних коштів.

- Новий закон про ДПП прямо дозволяє поєднувати приватне фінансування та фінансування донорів у ДПП як на етапі будівництва, так і на етапі експлуатації. Наприклад, у договорі ДПП може бути передбачено, що приватний партнер отримує капітальний грант від донора на додачу до майбутніх тарифів або платежів. Така модель має вирішальне значення для соціально важливих проєктів, які не є прибутковими. Вона **зменшує ризики та витрати проєкту**: донори беруть на себе частину інвестицій, не очікуючи комерційної вигоди, що дає змогу приватному партнеру інвестувати менше або мати менший борг.
- **Фонди покриття різниці між економічною та фінансовою рентабельністю (VGF): в Індії та Індонезії** створили керований урядом фонд VGF, який надає гранти в розмірі 20–30% капітальних витрат для економічно вигідних, але фінансово нерентабельних ДПП. Україна ще не має офіційного VGF, але законодавчі зміни дозволяють бюджетним і донорським коштам виконувати цю роль в індивідуальному порядку. Рекомендації WAPPP також заохочують такі фонди забезпечувати життєздатність та стійкість проєктів. Створення структурованого VGF в Україні — з чіткими критеріями та фінансуванням від донорів — допомогло б систематично усунути прогалини в таких секторах, як охорона здоров'я, освіта або сільські дороги, де плата за користування не покриває витрат.
- **Міжнародні фінансові інституції (МФІ)**: очікується, що МФІ на кшталт ЄБРР, ЄІБ, Світового банку, МФК та регіональних банків розвитку надаватимуть кредити та, можливо, капітал для проєктів ДПП. Наприклад, МФК часто може інвестувати в капітал або надавати довгострокові кредити для інфраструктурних ДПП, як робила це в інших країнах. ЄБРР — надавати кредити концесіонерам у місцевій валюті, якщо необхідно. ЄБРР раніше пропонував деякі кредити в гривні й міг би розширити їх на ДПП, щоб зменшити валютний ризик. Наявність МФІ як кредиторів значно знижує ризик. Вони часто мають статус пріоритетного кредитора й можуть координувати дії в разі виникнення проблем, а також не надають кредити сумнівним проєктам, забезпечуючи якість. У проєктах ДПП у портовій галузі МФК та ЄБРР вже оголосили про свою підтримку. У тих, що стосуються галузі автомобільних доріг, також може взяти участь ЄІБ, з огляду на його повноваження щодо підтримки .TEN-T (політики трансєвропейських транспортних мереж)

4.2 Гарантії та страхування

Щоб залучити приватних інвесторів до країни, яка перебуває у стані війни або має високий ризик, надзвичайно важливо мати механізми захисту.

- **Страхування військових ризиків MIGA**. MIGA (Агентство з багатостороннього гарантування інвестицій) Світового банку розширила покриття, щоб застрахувати інвестиції в Україні від війни та громадянських заворушень³¹. До середини 2023 року вона вже видала на таке покриття 215 мільйонів доларів, зокрема міжнародним банкам, щоб утримати їх в Україні. Для ДПП MIGA або подібні агентства можуть страхувати власний капітал і борги від втрат внаслідок війни. Наприклад, якщо активи аеропортового ДПП будуть знищені або виведені з експлуатації в результаті конфлікту, страховик виплатить відшкодування. Страхові премії можуть бути високими, але існує субсидування донорами. G7 через новостворений **трастовий фонд MIGA для України** субсидує страхові премії, щоб заохотити використовувати їх. Ми очікуємо, що кожен великий інвестор ДПП прагнучиме отримати покриття MIGA або еквівалентне йому. Вартість цього страхування, ймовірно, буде врахована у вартості проєкту; можливо, оплачена урядом як частина державної підтримки або дозволена в тарифі.

³¹ MIGA Expands Insurance Support for Ukraine. URL: <https://www.miga.org/press-release/miga-expands-insurance-support-ukraine>.

- **Державні гарантії.** Український уряд також може надавати певні гарантії. Наприклад, гарантувати приватному партнеру, що, якщо державне підприємство-покупець не сплатить, втрутиться Мінфін (кредитна гарантія). Або забезпечити мінімальний дохід від платних доріг. Однак через фіскальні обмеження й обмеження МВФ Україна має бути обережною з державними гарантіями. Новий закон спрощує надання державних гарантій для ДПП за потреби (внесення змін до Бюджетного кодексу тощо, хоча деталі ще не оприлюднені). З огляду воєнний ризик можна розглянути можливість надання **цільової гарантії на випадок форс-мажорних обставин**, наприклад, державні гарантії компенсації ДПП за збитки, пов'язані з війною, які не покриває страхування (можливо, коштом донорів).
- **Гарантії доходу / трафіку.** Для ДПП з оплатою з боку користувачів, як-от платні дороги або порти, уряд може гарантувати мінімальний рівень трафіку чи доходу. Це забезпечує приватному інвестору мінімальний дохід. Якщо фактичне використання нижче цього рівня, уряд сплачує різницю; якщо вище, можливо, застосовується механізм розподілу. Такий принцип використовували в багатьох країнах, зокрема в деяких французьких та іспанських ДПП, а також певних турецьких аеропортових ДПП. Україна може потребувати цього для першого пілотного проекту платних доріг, оскільки поведінка трафіку є невизначеною. Однак такі гарантії створюють умовні зобов'язання, тому їх необхідно ретельно калібрувати, а в ідеалі — обмежувати.
- **Хеджування місцевої валюти.** Валютний ризик значний, якщо доходи ДПП є в гривні, а фінансування — у доларах США / євро, як це буде у випадку більшості великих кредитів. Хоча Україна не може повністю усунути валютний ризик, деякі інструменти здатні допомогти, наприклад, індексація тарифів до інфляції або частково до валютного курсу (непопулярна з політичного погляду, але багато ДПП мають часткову індексацію — портові тарифи можуть бути в доларах США або еквіваленті). Крім того, МФО можуть надавати кредити в місцевій валюті або своп-механізми. Порівняно висока інфляція та процентні ставки в гривні роблять суто місцеве фінансування дуже дорогим, тому до досягнення макроекономічної стабільності угоди ДПП, ймовірно, будуть деноміновані у твердій валюті в контрактах або уряд візьме на себе валютний ризик. Таким ризиком необхідно управляти на національному рівні, можливо, за допомогою **хедж-фонду** або угоди з МФО.

4.3 Залучення приватного капіталу

Метою ДПП є залучення приватного капіталу. Наш аналіз показує, де це більш-менш імовірно в Україні.

- **Галузі з сильними грошовими потоками:** порти, телекомунікації, енергетика. Їм легше знайти приватний капітал, про що свідчать угоди щодо портів і значні інвестиції в телекомунікації навіть під час війни (телекомунікаційні компанії, як-от Vodafone Ukraine, продовжують інвестувати). ДПП у цих галузях можуть зрештою отримати суто комерційні кредити, коли сприйняття ризику покращиться. Наразі це переважно МФО та фінансування розвитку. Але зі зменшенням ризику (з потенційним закінченням війни, прогресом у вступі до ЄС) Україна має прагнути залучити інституційних інвесторів — пенсійні й інфраструктурні фонди — до фінансування ДПП.

Деякі глобальні інфраструктурні фонди вже проявили інтерес до українських проєктів на інвестиційних форумах, але жоден з них не буде брати на себе зобов'язань без дуже високої віддачі або зниження ризику за допомогою гарантій. З часом, якщо перші ДПП будуть успішними, довіра зросте, а необхідна прибутковість, а отже, і витрати для уряду, знизяться.

- **Участь місцевого фінансового ринку.** Наразі українські банки є постачальниками ліквідності для уряду, а ринки капіталу — недостатньо розвинені. Однак ДПП можуть стати способом активізації місцевих ринків капіталу в майбутньому: наприклад, концесіонер може випустити для фінансування проєкту **інфраструктурні облигації** в гривні, які місцеві пенсійні фонди або банки можуть придбати, якщо вони будуть забезпечені кредитною гарантією уряду або частковою гарантією МФО. Зміни до законодавства дозволяють використовувати муніципальні облигації для фінансування зобов'язань ДПП, що передбачено рекомендаціями щодо використання облигацій для місцевих ДПП. Ми ще не бачили таких випадків, але вони можуть з'явитися: місто випускає облигації для фінансування платежів за доступність для ДПП, ефективно розподіляючи витрати в часі.
- **Участь МСП.** Щодо фінансування, то МСП зазвичай не можуть безпосередньо фінансувати великі ДПП, але вони отримують вигоду як субпідрядники або міноритарні інвестори. У рекомендаціях WAPPP справедливо зазначається, що невеликі ДПП можуть дозволити місцевим МСП отримати частину прибутку, розбудовуючи свій потенціал. Викликом для України буде забезпечення того, щоб лоти тендерів на ДПП не були настільки великими, що брати в них участь можуть тільки національні компанії-гіганти. Можливо, поєднання лотів має бути помірним. Наприклад, замість об'єднання вуличного освітлення 10 міст в один національний ДПП, що може зробити тільки велика компанія, краще створити регіональні угруповання, з якими здатні співпрацювати місцеві компанії. Крім того, Україна могла б заохочувати консорціуми, в яких іноземні фірми об'єднуються з українськими. У тендерах на порти місцеві компанії справді кооперувалися з іноземними лідерами.

4.4 Вартість капіталу й доступність

Одним із негативних наслідків війни є висока вартість капіталу. Інвестори вимагатимуть високої прибутковості, щоб компенсувати ризик, що може зробити ДПП дорогими для уряду або користувачів. Стратегії управління цим передбачають:

- Використання **пільгового фінансування.** Наприклад, якщо проєкт частково фінансується коштом кредиту Світового банку під 1% і частково — коштом комерційного кредиту під 10%, змішана ставка буде нижчою, ніж чисто комерційна. Це ефективно відбувається за участю МФО. Крім того, деякі гранти можуть бути використані для викупу відсотків (субсидії на відсоткову ставку).
- **Поетапні / модульні ДПП.** Можливо, спочатку реалізувати меншу фазу, яка є доступною, а потім розширювати її в міру поліпшення умов. Наприклад, у ДПП індустріального парку почати з основної інфраструктури та менших приватних інвестицій, а пізніше, коли економіка поживавиться, реалізувати другу фазу з додатковими інвестиціями. Це зменшує початкові ризики.

- **Гнучкість у контрактах.** Щоб залучити інвесторів зараз, Україні, можливо, доведеться погодитися на вищі тарифи або платежі. Але контракти можуть містити **положення про рефінансування**: якщо премія за ризик країни знизиться й концесіонер зможе рефінансувати борг за нижчими ставками, скажімо, через 5 років, то частина заощаджень буде розподілена з урядом. Так зробили в багатьох угодах PFI у Великій Британії, а Туреччина пізніше наполягла на цьому в ДПП для лікарень. Україна має включити такі положення, щоб у разі настання миру й поліпшення рейтингів можна було знизити витрати на ДПП для населення.
- **Гарантійні механізми, що фінансуються донорами.** G7 та ЄС працюють над інвестиційною платформою для України, яка могла б гарантувати різні інвестиції. Якщо такий механізм зможе гарантувати платіжні зобов'язання ДПП або певні ризики, це безпосередньо знизить премію за ризик. Наприклад, якщо донорський фонд гарантує, що уряд не буде дефолтувати за платежами за доступність, інвестори бачать ризик, подібний до донорського кредиту, тобто набагато нижчий, ніж суверенний ризик України. Це може значно знизити необхідну прибутковість. Фактично донори нестимуть певну умовну відповідальність, але вона може ніколи не бути затребувана, якщо Україна буде виконувати свої зобов'язання. Використання таких інноваційних платформ для ДПП перебуває на стадії обговорення (подібно до того, як на Західних Балканах змішане фінансування ЄС використовували для дофінансування ДПП та надання гарантій).
- **Фінансові потоки ЄС.** Після вступу в ЄС Україна отримає доступ до Фондів згуртування. Зазвичай це гранти на громадські роботи, але ЄС все частіше дозволяє поєднання з приватним фінансуванням, зокрема через такі програми, як InvestEU. Якщо Україна зможе скористатися цими можливостями, деякі ДПП можуть бути частково профінансовані ЄС. Наприклад, грант ЄС може покрити 50% вартості заводу з переробки відходів, а приватний оператор покриває 50% і управляє ним. Це вигідне для обох сторін рішення, яке дає змогу розширити використання коштів ЄС і отримати приватну ефективність. Виклик полягає в тому, щоб структурувати це відповідно до таких правил ЄС, як дотримання вимог щодо закупівель та державної допомоги. Це можливо, якщо планувати заздалегідь. Європейська комісія вже рекомендувала Україні забезпечити рівноправну участь операторів з ЄС, що є натяком на те, що проекти, які використовують кошти ЄС, мають бути відкритими та справедливими. Зміни до закону про ДПП розв'язують це питання шляхом недискримінації та електронних закупівель.

Фінансування ДПП в Україні буде базуватися на **тріаді приватного капіталу, державних гарантій / підтримки та міжнародної допомоги / фінансування**. Кожна угода ДПП в найближчому майбутньому, ймовірно, буде індивідуальним пакетом, що включатиме кілька джерел фінансування. Здатність уряду координувати таке складне фінансування — це ще одне випробування: координація між Мінфіном, донорами, МФО та інвесторами для кожного проекту може бути складною.

Наш аналіз підкреслює, що зменшення ризиків за допомогою страхування та гарантій є ключовим, інакше мало яке ДПП просунеться вперед. На щастя, міжнародна спільнота, здається, готова надати ці інструменти. Кожен проект, який успішно завершиться за нинішніх умов, створить прецедент і, ймовірно, полегшить наступний, оскільки зросте довіра й Україна продемонструє, що дотримується контрактів навіть за обмежених умов.

Загалом підхід до фінансування ДПП в Україні відповідає сучасним практикам фінансування розвитку: широке використання змішаного фінансування, розподіл ризиків та зосередження державних коштів на стимулюванні, а не заміні приватних інвестицій. Це ціннісна основа **розвитку ринкових систем (PPC)** — використання державних / донорських ресурсів для активізації ринкових рішень. Тут ДПП є механізмом мобілізації ринку / приватного сектору для задоволення суспільних потреб.

V. Політичні наслідки та рекомендації

На основі проведеного аналізу цей розділ окреслює ключові політичні висновки та практичні рекомендації для центральних, регіональних і місцевих органів влади України, а також для донорських організацій та приватних інвесторів. Їхня мета — допомогти інтегрувати механізми державно-приватного партнерства в ринково орієнтовані стратегії відновлення та розвитку України (політики та програми, орієнтовані на PPC). Рекомендації спрямовані на те, щоб ДПП були економічно вигідними, сприяли сталому розвитку й доповнювали інші зусилля з відновлення.

1. Інтегрувати ДПП у національне планування розвитку / відновлення

Уряд має чітко включити проекти ДПП у свої державні документи з планування відновлення та розвитку. ДПП не слід розглядати як нішеві або експериментальні проекти. Вони мають бути **основним механізмом** для розвитку інфраструктури в різних секторах. Наприклад, якщо Державна стратегія регіонального розвитку до 2030 року ставить за мету побудувати X кілометрів доріг та Y лікарень, у ній слід вказати, які саме об'єкти реалізувати за допомогою ДПП і як створити для цього відповідні умови. Це дасть змогу продемонструвати політичну прихильність, привернути увагу інвесторів і координувати ДПП з розподілом фінансування від донорів.

Рекомендація 1. Створити в межах Державної стратегії регіонального розвитку перелік пріоритетних і придатних для ДПП проектів (автомагістралі, порти, енергетичні об'єкти, регіональні лікарні, сміттєпереробні заводи) та зазначити відповідальні органи й строки реалізації кожного. Цей перелік слід розробляти в тісній співпраці з міжнародними партнерами та щороку оновлювати з урахуванням нових можливостей і змін попиту. Наявність чіткого плану полегшить залучення інвесторів та МФО до підготовки проектів.

2. Посилити інституційну спроможність і координацію

Ефективна реалізація ДПП потребує не лише ґрунтовної правової бази, а й сильних інституцій.

Рекомендація 2. Створити на рівні Кабінету Міністрів **робочу групу з питань ДПП для відновлення** (можливо, під керівництвом прем'єр-міністра або віцепрем'єр-міністра з питань відновлення), яка координуватиме основні проекти ДПП. До складу групи мають увійти представники Міністерства економіки / Агенції ДПП, Міністерства фінансів, профільних

міністерств (розвитку, енергетики, охорони здоров'я тощо) та ключові донори / МФО як спостерігачі. Її завдання — прискорити ухвалення рішень, розв'язання міжвідомчих питань і моніторинг прогресу. Робоча група може, наприклад, забезпечити, щоб Мінфін оперативно оцінював та затверджував будь-яку необхідну державну підтримку для проєкту, а галузеве міністерство готувало технічні вимоги. Крім того, на **регіональному рівні** обласні адміністрації мають призначити координаторів ДПП для роботи з громадами щодо відбору й координації проєктів. Агенції регіонального розвитку можуть виступати центрами, які об'єднують малі проєкти кількох громад, щоб масштабувати їх. Наприклад, група сіл разом утворює ДПП з переробки твердих відходів, щоб мати більше шансів залучити приватного оператора.

Для зміцнення місцевого потенціалу **можна використовувати технічну допомогу донорів**, зокрема надавати експертів з ДПП на виклик громадам, які хочуть вивчити можливості ДПП. Це може бути служба підтримки або мобільні консультаційні групи. Така підтримка потенціалу розширить повноваження місцевих органів влади щодо невеликих ДПП, на важливості чого наголошують керівні принципи WAPPP. Згодом доцільно розглянути можливість створення регіональних центрів передового досвіду з питань ДПП (можливо, у 3–4 містах, наприклад, у Львові, Києві, Дніпрі, Одесі), де акумулюватимуть досвід і скеровуватимуть експертів до сусідніх громад.

3. Своєчасно впроваджувати супровідні нормативні акти й типові документи

Ефективність Закону № 7508 залежить від наявності детальних нормативних актів і стандартних документів (шаблонів договорів ДПП, рекомендацій щодо концептуальних записок тощо).

Рекомендація 3. Кабінет Міністрів України за підтримки Агенції ДПП і донорів має забезпечити ухвалення всіх необхідних підзаконних актів до закону про ДПП протягом 12 місяців. Це, зокрема:

- **Типовий договір ДПП** для різних моделей (оплата за доступність, плата користувачів тощо), який може бути адаптований замовниками. Цей шаблон має враховувати найкращі міжнародні практики (показники ефективності, порядок розірвання, вирішення спорів через арбітраж тощо), щоб скоротити час на переговори.

- **Чіткі методики аналізу ефективності ДПП і співвідношення ціни та якості**, щоб державні партнери могли об'єктивно оцінювати, чи має проєкт бути ДПП або традиційною закупівлею. Щоб забезпечити прозорість, слід розглянути можливість публікувати некомерційно чутливі частини цих аналізів для великих проєктів, аби обґрунтувати вибір ДПП перед громадськістю.

- **Детальні правила процедур закупівель**, які описують, як проводити відкриті, обмежені та конкурентні діалогові тендери в електронній формі, включно зі стандартними тендерними документами та критеріями оцінки. Наприклад, дозволяти враховувати і якість, і вартість, щоб уникнути вибору винятково за найнижчою ціною, коли важлива якість.

- **Керівні принципи щодо прискорених процедур ДПП відновлення:** критерії, за якими проєкт може бути відібраний, та будь-які допустимі процедурні скорочення, щоб швидко визначити й ефективно опрацювати проєкти з відновлення після війни.

Донори на кшталт ЄБРР та ЄІБ можуть надати зразки документів з інших країн для адаптації, щоб не починати з нуля. Що швидше ці інструменти запрацюють, то швидше органи влади та громади відчують впевненість у запуску проєктів.

4. Створити механізм фінансування дефіциту рентабельності (VGF)

Щоб соціально важливі, але фінансово не вигідні проєкти могли залучати приватних партнерів, Україні потрібен офіційний механізм надання субсидій на покриття різниці між фактичними та прогнозованими доходами.

Рекомендація 4. Створити фонд покриття різниці між фактичними та прогнозованими доходами для ДПП, який буде фінансуватися коштом донорів, наприклад, грантів ЄС, Світового банку, та деяких асигнувань з державного бюджету, якщо це можливо. Фонд надаватиме прозорі конкурсні гранти у вигляді часткового покриття капітальних витрат або мінімальних гарантій доходу для проєктів у сферах водопостачання, водовідведення, управління відходами, громадського транспорту й охорони здоров'я, де лише плата за користування не покриває інвестицій. Наприклад, якщо ДПП з управління відходами для будівництва сміттєзвалища та центру переробки відходів є фінансово життєздатним на 70% коштом плати за вивезення сміття, фонд компенсації різниці між вартістю та доходами може надати решту 30% капіталу, що дасть змогу реалізувати проєкт. Управління фондом може здійснювати Агенція ДПП під наглядом Міністерства фінансів для забезпечення фінансової обережності. Подібний підхід виявився ефективним в Індії. Україна може розробити власні критерії, наприклад, проєкт має бути конкурентоспроможним, економічно обґрунтованим, з обмеженням суми субсидії. Отже, **ДПП стає інструментом навіть для менш комерційних секторів**, а не лише для прибуткових проєктів. Це відповідає цілям сталого розвитку та принципам справедливості, забезпечуючи, наприклад, що менші або бідніші громади все одно можуть скористатися ДПП, подолавши розрив доступності. Україна має цим скористатися, адже донори підтримали такі змішані моделі.

5. Використовувати міжнародні гарантії та розробити пакет заходів для зменшення ризиків

З огляду на занепокоєння інвесторів щодо війни та політичних ризиків, уряду слід проактивно розробляти пакети заходів щодо зменшення ризиків для тендерів на ДПП.

Рекомендація 5. Для кожного великого проєкту ДПП (особливо тих, що входять до державного пріоритетного переліку) сформувати **пакет заходів щодо зменшення ризиків**, який може включати:

- Пропозицію **страхового покриття MIGA** — наприклад, уряд може сплачувати або субсидувати страхові внески як частину витрат на проєкт, по суті, розглядаючи це як частину фінансування дефіциту рентабельності проєкту.
- **Державні гарантії** щодо певних зобов'язань — наприклад, виплати під час розірвання договору або прийняття боргу, якщо договір розривається через певні події.

Закон № 7508 дозволяє компенсацію під час розірвання договору, а рішення Кабінету Міністрів можуть підкріпити це конкретними інструментами гарантії.

- Якщо це доречно, **мінімальну гарантію доходу** (для проєктів, що фінансуються коштом користувачів) або угоду про коригування тарифів, якщо девальвація валюти перевищує X%. Будь-яка така гарантія має бути затверджена Мінфіном і, в ідеалі, обмежена (наприклад, гарантія трафіку до 60% від прогнозованого рівня). Важливо додати **умови призупинення дії через форс-мажорні обставини** відповідно до нового закону, щоб інвестори бачили це закріплене в кожному контракті.

- **Багатосторонні гарантії та гарантії G7** — співпраця з партнерами (DFC, Європейський фонд сталого розвитку (EFSD)) для надання часткових гарантій ризику. Спільна група DFC-MIGA вивчає такі ідеї. Україна має активно пропонувати проєкти для пілотних програм гарантій. Наприклад: «У нас є ДПП для лікарні, чи гарантуєте ви 50% платежів за доступність протягом 10 років?».

Об'єднання цих заходів та їхнє оголошення разом із тендерами на ДПП зробить таку можливість набагато привабливішою і **приверне авторитетних учасників**, які інакше могли б утриматися або вимагати премію за військовий ризик. По суті, Україні слід прагнути **передати надзвичайні ризики тим, хто найкраще до них підготовлений**: військовий / політичний ризик — багатостороннім страховикам, валютний ризик — або розділити, або частково хеджувати, а ризик будівництва / експлуатації — приватному партнеру.

6. Сприяти розвитку дрібних ДПП і ДПП у громадах (для РРС та МСП)

Місцеві ДПП безпосередньо покращують якість послуг і створюють можливості для МСП як партнерів або субпідрядників.

Рекомендація 6. Запустити за підтримки донорів програму «Прискорювач ДПП громад», зосередившись на малих ДПП для надання основних послуг — вуличне освітлення, сонячні панелі для громадських установ, місцевий транспорт, ринки тощо. Програма може передбачати:

- Спрощений **стандартний / типовий договір для кожної найпоширенішої послуги для малих ДПП** (якщо потрібні мінімальні переговори); надається містам і охоплює проєкти вартістю приблизно до 5 млн євро.
- Навчальні заходи та обмін досвідом між громадами, які вже реалізували ДПП (Трускавець, Житомир тощо), з представниками інших громад; теми зустрічей — як формувати проєктні команди, керувати тендерами, долати труднощі тощо.
- Налагодження контактів з місцевими МСП: багато малих ДПП можуть використовувати місцеві компанії, наприклад, енергосервісну компанію для модернізації будівель. Програма може вести реєстр попередньо кваліфікованих місцевих МСП, зацікавлених у ДПП, та допомагати їм формувати консорціуми, якщо це необхідно для участі в тендерах;

це пов'язано з РРС, адже сприяє зміцненню потенціалу місцевих підприємств у сфері надання інфраструктурних послуг.

- Фінансування мінігрантів на техніко-економічне обґрунтування: виділення невеликих грантів (з VGF або технічної допомоги донорів) громадам для проведення попередніх техніко-економічних обґрунтувань ідей ДПП. Часто в міст є ідеї, але не мають бюджету для найму консультантів, щоб їх оцінити. Швидке дослідження може показати, чи життєздатне ДПП, і якщо так — надати основу для концептуальної записки.
- Інструментарій для залучення громади: надання громадам шаблон для проведення консультацій із зацікавленими сторонами щодо проєктів ДПП на основі досвіду U-LEAD, щоб забезпечити прозорість та підтримку. Залучаючи громади, як це зробили Малин і Трускавець, та пояснюючи переваги ДПП, місцеві лідери можуть побудувати довіру та зменшити скептицизм.

У рекомендаціях WAPPP зазначено, що для малих проєктів надзвичайно важливо адаптувати процеси ДПП, щоб вони були «простішими, гнучкішими та доступнішими». Законодавство України дозволяє це. Тепер політика має забезпечити практичне впровадження. Результатом стануть десятки покращених місцевих послуг і група українських МСП з досвідом реалізації ДПП, що відповідає як ЦСР, так і перевагам децентралізації.

7. Забезпечити прозорість, підзвітність і публічну комунікацію

Щоб зберегти підтримку громадськості й довіру інвесторів, ДПП мають реалізовуватися прозоро й без корупції.

Рекомендація 7. Інституціоналізувати заходи прозорості:

- Публікація всіх оголошень про тендери, документів і результатів ДПП на централізованому порталі, наприклад, інтегрованому з системою Prozorro. Це вже є обов'язковим, але потребує суворого виконання.
- Оприлюднення коротких описів підписаних договорів ДПП, окрім конфіденційної інформації, щоб зацікавлені сторони знали про узгоджені зобов'язання та розподіл ризиків. Це усуває будь-які підозри громадськості та дає змогу громадським організаціям виконувати функцію нагляду.
- Посилення ролі Антимонопольного комітету (АМКУ) в ефективному розгляді скарг. Закон надає АМКУ відповідні повноваження. У перехідний період суди мають надавати пріоритет справам, пов'язаним з ДПП, з огляду на їхню економічну важливість. Можливо, створити спеціальну палату або пришвидшити розгляд спорів, пов'язаних з ДПП, щоб уникнути тривалих затримок.
- Упровадження **регулярної звітності про результати діяльності ДПП**: вимагати, щоб кожен державний партнер ДПП готував щорічний звіт про результати діяльності цього проєкту (чи дотримуються стандартів обслуговування, чи вчасно платить уряд тощо) і подавав його до Агенції ДПП і, можливо, до парламенту для розгляду.

- Агенція ДПП могла б скласти щорічний звіт «Стан ДПП», у якому узагальнювала б усі проекти, проблеми та досягнення, що сприятиме зміцненню довіри й дасть змогу своєчасно виявляти проблеми.

- Розроблення комунікаційної стратегії для інформування громадськості про ДПП. Використовувати приклади, зокрема підкреслити, що ДПП в порту привернуло іноземні інвестиції та збільшить пропускну здатність і доходи порту на X%, хоча порт залишається у власності держави. Показати конкретні переваги (фотографії нового обладнання, відгуки працівників порту, які зберегли робочі місця), щоб гуманізувати успіхи ДПП. Аналогічно, важливо публічно згадувати, коли відкривається місцеве ДПП, наприклад, проект вуличного освітлення, що робить вулиці безпечнішими. Такі дії не тільки допомагають громадам більше дізнатися про ДПП, але й тиснуть на неефективні ДПП, щоб вони відповідали очікуванням.

Відповідальність також стосується **управління умовними зобов'язаннями**. Мінфін має публікувати дані про фінансові зобов'язання ДПП у бюджетних документах відповідно до рекомендацій ОЕСР, щоб відстежувати це та запевнити спостерігачів, що ДПП не є «прихованим боргом». Оскільки боротьба з корупцією в Україні — центральний елемент процесу вступу до ЄС, корисно буде зробити ДПП прикладом прозорих та ефективних закупівель. Залучення Transparency International Ukraine в аналізі проектів посилить довіру, а подальше врахування відгуків громадянського суспільства також покращить результати.

8. Узгодити проекти ДПП із зеленою та цифровою програмами ЄС

Програма ДПП України має підтримувати екологічну стійкість та цифрову трансформацію, які є пріоритетами як для України і ЄС (Зелений курс, цифрова програма).

Рекомендація 8. Надати пріоритет проектам ДПП, які сприяють **зеленому зростанню** (відновлювана енергетика, енергоефективні громадські будівлі, громадський електротранспорт), та забезпечити, щоб вони відповідали критеріям зелених або сталих інвестицій, щоб могли залучати зелене фінансування. Щоб реалізувати вимогу нового закону дотримуватися стратегії ЦСР через PIERS ЄЕК ООН, можна перевірити вплив кожного проекту на ЦСР і підкорегувати з метою максимізації позитивних результатів (наприклад, додавання елементів кліматичної стійкості, положень про створення робочих місць на місцевому рівні тощо).

Також важливо розвивати **ДПП у сфері цифрової інфраструктури**: співпрацювати з телекомунікаційними компаніями для розширення широкосмугового доступу або 5G у недостатньо забезпечених районах за допомогою ДПП, як це зробили деякі країни ЄС із сільськими ДПП у сфері широкосмугового доступу. Поліпшення цифрового зв'язку підвищить конкурентоспроможність МСП і сприятиме розвитку місцевих ринків послуг.

9. Заохочувати ініціативи приватного сектору та зворотний зв'язок ринку

Хоча Україна відкрила прийом незапрошених пропозицій, щоб уникнути хаосу, вона все одно має заохочувати приватний сектор подавати ідеї у структурованому вигляді.

Рекомендація 9. Запровадити структурований механізм **вивчення ринку й подання ініціатив з боку приватного сектору**. Наприклад, Агенція ДПП щороку могла б запрошувати приватні компанії подавати концептуальні нотатки (неповні пропозиції) щодо потенційних проектів ДПП, які відповідають потребам суспільства.

Це не гарантує укладення контракту, але якщо ідея є хорошою, уряд може її прийняти, розвинути та виставити на конкурентний тендер. Це забезпечить постійний приплив інновацій з ринку. Крім того, перед проведенням тендерів на великі проекти слід систематично проводити консультації з ринком, збирати відгуки інвесторів щодо проектів умов, щоб удосконалити їх. Так зробили для портів, і це має стати стандартною практикою. Забезпечити, щоб іноземні й вітчизняні інвестори були поінформовані про можливості шляхом презентаційних турів або інвестиційних форумів, присвячених саме ДПП. Наприклад, можна щорічно проводити в ЄС **Український інвестиційний форум з ДПП**, щоб продемонструвати проекти та прогрес. Це сприятиме налагодженню відносин і зміцненню довіри до програми. З часом, у міру накопичення успіхів ДПП, Україна зможе залучити інституційних інвесторів (пенсійні фонди тощо) через інвестиційні фонди ДПП або шляхом пакетування активів ДПП на занедбаних промислових територіях (коли вони є оперативними та приносять стабільні грошові потоки) для продажу довгостроковим інвесторам, забезпечуючи ліквідність початковим інвесторам та демонструючи повний життєвий цикл проекту, що заохотить до подальшого входження на ринок. Це довгострокова стратегія, що виходить за межі негайної реконструкції, але створення основи зараз (за допомогою якісних даних і прозорих результатів) дасть змогу її реалізувати.

10. Моніторинг, оцінка й адаптація

Вкрай важливо постійно оцінювати ефективність програми ДПП й адаптувати політику за потреби.

Рекомендація 10. Створити **систему моніторингу та оцінки ДПП**. Визначити ключові показники ефективності: кількість підписаних договорів ДПП, загальний обсяг залучених інвестицій, охоплені сектори; результати проектів, як-от своєчасне виконання, поліпшення якості послуг; та показники економічного впливу (створені робочі місця, укладені договори з МСП тощо). Важливо відстежувати проблеми, що виникають. Наприклад, якщо тендери провалюються через брак пропозицій, що відповідають принципам « », слід з'ясувати причини (розподіл ризиків, фінансування, умови) та відповідно скоригувати майбутні тендери. Доцільно замовляти незалежну оцінку кількох пілотних проектів після декількох років їхньої реалізації, щоб дізнатися, що було зроблено правильно, а що — ні. Важливо використовувати ці уроки для вдосконалення стандартних контрактів або керівних принципів. По суті, слід розглядати це як процес навчання на практиці з циклами зворотного зв'язку. З огляду на вступ до ЄС, можливо, варто запросити **Європейський консультативний центр ДПП (ЕРЕС)**³² для періодичного проведення експертних оцінок програми ДПП України. Ця мережа, що фінансується ЄС, може надати конструктивний зворотний зв'язок і привести Україну до відповідності з найкращими практиками ЄС у міру її прогресу.

Упроваджуючи ці рекомендації, Україна може створити середовище, у якому ДПП процвітатимуть як доповнювальний механізм до проектів, що фінансуються з державного бюджету, і донорами, і будуть повністю інтегровані в її ширшу стратегію розвитку ринку. Винагорода буде значною: **швидша й ефективніша відбудова інфраструктури, інновації в наданні публічних послуг, збільшення іноземних і внутрішніх інвестицій, а також зміцнення потенціалу місцевого приватного сектору**, що сприятиме стійкому економічному зростанню й допоможе Україні просунути на шляху до членства в ЄС.

³² European PPP Expertise Centre (EPEC). URL: <https://www.eib.org/en/products/advisory-services/epec/index>.

На закінчення слід зазначити, що ДПП не панацея для всіх викликів, пов'язаних з відновленням. Воїни є важливим інструментом в арсеналі України. За умови надійної політики, належної ретельності й міцних партнерських відносин між державним і приватним секторами (за підтримки міжнародної спільноти) ДПП можуть значно прискорити відновлення України й побудувати сучасну інфраструктуру, яка стане основою для сталого розвитку та довгострокової конкурентоспроможності. На основі уроків минулого досвіду та найкращих міжнародних практик, а також ретельно впроваджуючи нову систему ДПП з прозорістю та стратегічним баченням, Україна здатна перетворити концепцію державно-приватного партнерства на рушійну силу позитивних змін у післявоєнний період, міцно закріпивши ринкові рішення у своїй траєкторії розвитку відповідно до принципів РРС і європейських стандартів.

<https://www.helvetas.org/en/eastern-europe/ukraine>

ukraine@helvetas.org

**Державно-приватне партнерство в
Україні та його значення для розвитку
ринкової системи**