

Г. Олійник, наук. співроб., НЮБ НБУВ

Публічно–приватне партнерство: новий розвиток відносин держави та бізнесу

У жовтні минулого року набув чинності Закон України «Про публічно-приватне партнерство» (Закон України від 19.06.25 № 4510-IX³⁴ (далі – Закон), яким запроваджено нові підходи до співпраці між державними та приватними партнерами.

Перед підготовкою законопроекту було проведено Парламентське дослідження із використанням даних останньої спільної Швидкої оцінки завданої шкоди та потреб на відновлення (RDNA4)³⁵, здійсненої Кабінетом Міністрів України, Групою Світового банку, Європейською Комісією та Організацією Об'єднаних Націй, станом на 31 грудня 2024 р. відповідно до якого загальна вартість відбудови та відновлення в Україні упродовж наступного десятиліття оцінюється у 524 млрд дол. (506 млрд євро). Це приблизно у 2,8 раз перевищує прогнозований (на той час) номінальний валовий внутрішній продукт (ВВП) України за 2024 рік.

В умовах дефіциту державних коштів залучення для відновлення приватних партнерів сприятиме швидшій та якіснішій відбудові України. Одним з інструментів залучення приватних партнерів є публічно-приватне партнерство.

За даними звіту Групи Світового банку «Можливості приватного сектору для зеленої та стійкої реконструкції в Україні», в якому оцінюється потенціал приватного фінансування для задоволення потреб відбудови як за сценарієм збереження статус-кво, так і за сценарієм із впровадженням реформ та

секторальних змін, у разі реалізації сценарію без реформ, який передбачає продовження відновлення довоєнної економічної динаміки до вторгнення, приватні інвестиції генеруватимуть понад 73 млрд дол., або приблизно 18 % від загальних інвестиційних потреб, визначених у RDNA2 (тоді шкода оцінювалася в 411 млрд дол.)³⁶.

Водночас, в цьому звіті зазначається: «На жаль, дотепер механізми публічно-приватного партнерства (далі – ППП) не були популярними в Україні. За даними Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства України станом на 01 січня 2025 р. на умовах ППП було укладено 200 договорів, з яких реалізовувалися 22 договори (9 – концесійних договорів, 6 – договорів про спільну діяльність, 7 – інших договорів), 167 договорів не реалізовувалися (114 – не виконувалися, 53 – було розірвано/закінчився термін дії), 11 були призупинені у зв'язку зі збройною агресією»³⁷.

До речі, в гуманітарній та інформаційній сферах реалізуються тільки 4 проекти. Деякі експерти називають причиною такої ситуації складну і тривалу для бізнесу процедуру початку співробітництва з державою, яка була встановлена Законом України «Про державно-приватне партнерство»³⁸.

³⁶ Парламентське дослідження щодо розвитку публічно-приватного партнерства в гуманітарній та інформаційній сферах. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33766.pdf>

³⁷ Стан здійснення ДПП в Україні. Вебсайт Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства України. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bfl-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini>

³⁸ Механізм державно-приватного партнерства має бути задіяний для відбудови України. GOLAW. URL: <https://golaw.ua/ua/insights/publication/mechanizm-derzhavno-privatnogo-partnerstva-maye-buti-zadiyani-dlya-vidbudovi-ukrayini/>

³⁴ Закон України «Про публічно-приватне партнерство» №4510-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4510-20#Text>

³⁵ Четверта Швидка оцінка завданої шкоди та потреб на відновлення України (RDNA4). Офіс реформ Кабінету Міністрів України. URL: <https://rdo.in.ua/news/chetverta-shvydka-ocinka-zavdanoyi-shkody-ta-potreb-na-vidnovlennya-ukrayiny-rdna4>

Отже, необхідність врегулювання співробітництва держави і приватного бізнесу залишалась. Саме це і зробив частково цей Закон.

Чому частково? Наприклад моніторинг законів України щодо культурно-просвітницької та культурно-мистецької діяльності, охорони історико-культурної спадщини тощо, свідчить, що майже ніде в них не йдеться про публічно-приватне партнерство. І, хоча у програмних документах містяться згадки про державно-приватне партнерство, норм щодо ППП не містить Закон України «Про бібліотеки і бібліотечну справу». Зміни до законів України можуть сприяти розвитку ППП в архівній справі, музейній справі, театрах, народних художніх промислах, медіа тощо.

Розберемось із самою суттю –публічно-приватного партнерства.

ППП – це довгострокова співпраця між державою (або муніципалітетами) та приватним бізнесом для реалізації інфраструктурних проєктів (дороги, лікарні), де державні активи передаються приватному партнеру в управління чи модернізацію, розподіляючи ризики та прибутки.

Приватні підприємства (ПП) базуються на приватній власності громадян або юридичних осіб.

Варто зазначити, що існують ключові особливості ППП та приватних підприємств: ППП це не просто закупівля, а партнерство, де приватний партнер інвестує, а держава отримує покращену послугу/об'єкт. Основними принципами такого союзу є рівність сторін, конкурсний відбір приватного партнера, справедливий розподіл ризиків, незмінність форми власності державних об'єктів.

Приватні підприємства (ПП) функціонують на основі приватної власності, можуть використовувати найману працю, регулюються Господарським та Цивільним кодексами України.

Відмінності: ПП – це форма власності, а ППП – це механізм взаємодії публічного (державного) і приватного секторів.

Водночас зберігаються ризики визначення необґрунтованих методів розрахунку платежів

на користь приватного партнера, а також закупівлі товарів/послуг поза законом «Про публічні закупівлі».

Під час воєнного стану відбудова потребує змін до законодавства, спрямованих на спрощення процедур, але важливо зберігати запобіжники проти надмірної фінансової підтримки приватних партнерів за рахунок бюджету. Будь-яке залучення бюджетних коштів, майна або гарантій потребує відповідності до законодавства про державну допомогу, особливо за участі міжнародних фінансових установ.

Варто зауважити, що Світовий банк та ЄБРР надають методичну базу та проводять діагностичні оцінювання.

Найбільш перспективними є енергетика, інфраструктура (дороги, порти, аеропорти), охорона здоров'я та модернізація житлового фонду.

Чи відрізняються ДПП (державно-приватне партнерство) та ППП (Публічно-приватне партнерство)? В Україні – це фактично синоніми, що позначають довгострокову співпрацю держави (державних органів, органів місцевого самоврядування) та приватного бізнесу. Основна мета – залучення інвестицій у розвиток інфраструктури або надання послуг (вокзали, порти, дороги, медицина) через об'єднання ресурсів та розподіл ризиків.

За експертною думкою юриста юридичної компанії О. Гадомської: «Правила державної допомоги працюють для реалізації проєктів державно-приватного партнерства та вимагають від держави, як партнера, дотримуватися умов передачі бюджетного ресурсу приватним партнерам, аби уникнути заборони на укладення державних контрактів через несумісність державної допомоги з економічною конкуренцією»³⁹.

Спрощеною мовою державно-приватне партнерство (ДПП) – це коли держава та

³⁹ Олена Гадомська: Відновлення України: як працює державно-приватне партнерство за правилами держдопомоги. PPP Ukraine Державно-приватне партнерство в Україні URL: <https://ppp-ukraine.com/?p=331>

бізнес починають «дружити» заради спільного проєкту. У теорії обидві сторони мають отримати задоволення від співпраці – як то бізнесу прибуток, а державі – придатна для проїзду дорога, комфортні та безпечні шкільні будівлі, заповнені людьми аеропорти, ганяючі портами судна тощо.

Ресурси, що надходять із Європейського Союзу (наприклад, із структурних фондів), з Європейського інвестиційного банку та Європейського інвестиційного фонду або будь-яких міжнародних фінансових установ, таких як Міжнародний валютний фонд або Європейський банк реконструкції та розвитку, вважаються державними ресурсами, якщо національні органи влади мають право на використання цих ресурсів (зокрема, вибір бенефіціарів).

Сигналом до застосування законодавства про державну допомогу є залучення у проєкти ДПП бюджетних коштів, гарантій, майна або інших форм підтримки рахунком держави, у тому числі отриманих від Міжнародної фінансової корпорації (IFC).

Правила державної допомоги працюють у випадку реалізації проєктів ДПП та вимагають від держави, як партнера, дотримуватися умов передачі бюджетного ресурсу приватним партнерам аби уникнути заборони на укладення державних контрактів через несумісність державної допомоги з економічною конкуренцією.

Аналізуючи Закон, юристи Адвокатського об'єднання «ЕЛБЕЙС», зауважують що зміна термінології у назві та тексті нового закону – попередній Закон від 1 липня 2010 р. № 2404-VI оперував винятково поняттям «державно-приватне партнерство», що традиційно пов'язане з роллю держави у суспільних відносинах. Після другого читання законопроект прийняв термінологію публічно-

приватного партнерства, розширив категорію учасників ППП. Тепер до переліку публічних партнерів входять не лише держава, АР Крим, територіальні громади, районні та обласні ради, а й господарські товариства публічного сектору – юридичні особи та їх об'єднання, що надають соціально значущі послуги та виступають розпорядниками чи одержувачами бюджетних коштів (ч. 2 ст. 10 Закону України № 4510-IX). Вичерпний перелік ознак таких юросіб закріплено у п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону⁴⁰.

Серед новацій Закону запровадження моделі гібридного фінансування, за якої приватні партнери для реалізації проєктів ППП мають можливість залучати донорське фінансування через гранти від спеціалізованих установ ООН та інституцій ЄС, інших міжнародних організацій, іноземних держав, муніципалітетів та неприбуткових організацій (ст. 8 Закону України № 4510-IX). Комбінування приватних інвестицій з державною підтримкою та донорською допомогою значно знижує ризики й капітальні витрати приватного партнера у проєктах ППП.

Крім того, розширено перелік форм та джерел підтримки ППП: передбачено гранти, співфінансування витрат на будівництво за рахунок державних підприємств та комунальних підприємств, господарських товариств публічного сектору, а також гарантія попиту (публічний партнер зобов'язується компенсувати приватному партнеру різницю між фактичним доходом від проєкту та узгодженим мінімумом, якщо попит виявиться нижчим за прогнози) та плата за експлуатаційну готовність (після прийняття об'єкта ППП або його частини в експлуатацію публічний партнер платить приватному фіксовану суму, визначену в договорі ППП, залежно від досягнутих ним показників ефективності).

⁴⁰ Публічно-приватне партнерство як модель відбудови інфраструктури України. Адвокатське об'єднання «ЕЛБЕЙС». URL: https://biz.ligazakon.net/analitics/241858_publicno-privatne-partnerstvo-yak-model-vdbudovi-nfrastrukturi-ukrani