

Публічно-приватне партнерство в Україні – нові правила

Вступ

1. Структура нового підходу

2. Ключові нововведення

2.1. Скасування приватної ініціативи 2.2. Спрощення процедур для малих проєктів 2.3. Впровадження електронної платформи 2.4. Гібридні моделі фінансування 2.5. Нові сектори застосування ППП 2.6. Плата за експлуатаційну готовність 2.7. Розширення переліку публічних партнерів

3. Особливості впровадження

4. Наслідки для іноземних інвесторів

5. Практичні рекомендації

В

31 липня 2025 року президент підписав новий закон про публічно-приватне партнерство в Україні (надалі – «Закон»). Закон набере чинності через три місяці, тобто 31 жовтня 2025 року (окремі положення – вже з 1 серпня 2025 року).

Нові правила потенційно повинні створити ефективну модель залучення приватних інвестицій у публічну інфраструктуру.

Чинне регулювання публічно-приватного партнерства (далі – «ППП») на практиці виявилось достатньо бюрократизованим і повільним. Серед факторів, які сповільнювали запуск проєктів:

- складна і тривала процедура погодження концепції ППП;
- нечіткий розподіл ризиків між партнерами;
- слабкий захист прав інвестора у разі зміни законодавства;
- недостатня прозорість на етапі відбору проєктів і партнера;
- відсутність повноцінної інтеграції з системою публічних закупівель тощо.

Крім того, реалії війни зумовили необхідність додаткового регулювання секторів, які сьогодні є критичними для України: оборонної промисловості, медичної інфраструктури, житлового будівництва тощо.

1. Структура нового підходу

Відповідно до змін, публічно-приватне партнерство визначається як форма співпраці між публічним і приватним партнерами на договірних засадах, яка передбачає:

- забезпечення приватним партнером повного або часткового фінансування, створення та/або будівництва (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт, технічне переоснащення) та технічного обслуговування об'єкта ППП;
- тривалий строк ППП (крім проєктів ППП з будівництва житла, строк яких може становити менше 5 років);
- передачу приватному партнеру частини ризиків, що виникають під час реалізації проєкту ППП.

При цьому право на формальне ініціювання ППП має лише публічний партнер (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, підприємство публічного сектору).

2. Ключові нововведення

2.1. Скасування приватної ініціативи

Відповідно до нової редакції Закону, право ініціювати проєкт ППП надано виключно публічному партнеру. Тобто формально розпочати ППП-процедуру може лише орган державної влади, місцевого самоврядування або господарське товариство публічного сектору. Приватні компанії можуть лише подавати пропозиції щодо проєктів, які не мають юридичних наслідків, поки не будуть схвалені публічним партнером.

Це означає, що тепер усі проєкти мають виходити з боку держави або муніципалітетів, навіть якщо ідея або технічне рішення надходить від бізнесу.

Відповідно, приватні інвестори повинні змістити фокус з інституційної ініціативи на ранній діалог із публічними партнерами, підтримку стратегічних напрямів, що належать до переліків проєктів відновлення, та надання технічної й фінансової експертизи.

2.2. Спрощення процедур для малих проєктів

Одним із найбільш практичних нововведень є спрощення підготовки проєктів вартістю до 5,38 млн. євро (проєкт ППП з допороговим значенням). Закон передбачає, що такі проєкти можуть реалізовуватися без підготовки повноцінного техніко-економічного обґрунтування. Натомість достатньо подати концептуальну записку, що значно зменшує витрати на підготовчий етап і прискорює прийняття рішень публічними партнерами.

Така зміна особливо важлива для громад, які хочуть реалізувати локальні об'єкти соціальної чи транспортної інфраструктури, залучивши бізнес. Простішу процедуру, передбачену в Законі, можна також застосовувати до відбудовчих ініціатив, що не перевищують згаданий поріг.

Крім цього, тимчасово, на період дії воєнного стану і протягом 7 років після його завершення, для проєктів, які входять до визначених національних або місцевих переліків пріоритетного відновлення, застосовуватиметься спрощена процедура погодження.

2.3. Впровадження електронної платформи

Закон передбачає створення єдиної електронної платформи для управління всіма ППП-процедурами: від оголошення проєкту – до завершення конкурсного відбору та укладення договору. До моменту її повноцінного запуску (не пізніше 1 січня 2027 року) відповідна інформація публікуватиметься на веб-сайті уповноваженого органу.

Ця норма наближає українську систему до стандартів ЄС, забезпечує публічність, доступність і зменшує корупційні ризики. Інвестори зможуть в електронному форматі ознайомлюватися зі всіма активними та запланованими проєктами, умовами участі, а також подавати документи.

2.4. Гібридні моделі фінансування

Ще одним важливим елементом є дозвіл на використання донорських коштів та міжнародної технічної допомоги як на етапі підготовки, так і реалізації ППП. Закон прямо передбачає, що джерелами фінансування можуть бути кошти міжнародних організацій, іноземних урядів і фондів. Це створює передумови для гібридного фінансування – тобто поєднання приватного капіталу з державною підтримкою та допомогою донорів.

Такий підхід особливо актуальний в умовах обмежених бюджетів і високих ризиків. Приватні партнери отримують можливість брати участь у проєктах із меншим обсягом власного капіталу, що потенційно підвищує дохідність таких угод.

2.5. Плата за експлуатаційну готовність

Оновлений Закон вводить інструмент, відомий у міжнародній практиці як availability payments. Такий механізм передбачає компенсацію приватним партнерам на основі результатів діяльності, а не прямих доходів, отриманих від експлуатації побудованого об'єкта. Ця модель є особливо корисною, коли інфраструктурні проєкти не приносять достатніх доходів від зборів або плати за користування, щоб покрити операційні витрати та обслуговування боргу, але при цьому доступність активу для громадськості є критично важливою.

У таких моделях:

- приватний партнер проєктує, будує, фінансує, експлуатує й обслуговує інфраструктуру;
- державний сектор здійснює платежі на основі «доступності» активу та дотримання певних стандартів ефективності;
- держава зберігає контроль над ціноутворенням (наприклад, платою за проїзд) або платою за користування, якщо це застосовується, тоді як приватний партнер має стимул дотримуватися договірних показників ефективності та якості послуг.

Цей механізм дозволяє вирішити проблему нестачі бюджетних коштів у моменті та робить можливим реалізацію довгострокових соціальних проєктів: лікарень, шкіл, очисних споруд.

Для інвесторів він забезпечує стабільний грошовий потік протягом усього строку дії договору за умови дотримання зобов'язань.

2.6. Нові сектори застосування ППП

Новий закон формалізує можливість реалізації ППП-проектів у таких сферах:

- оборонна промисловість;
- житлове будівництво з передачею права власності приватному партнеру;
- охорона здоров'я й освіта (будівництво об'єктів, надання послуг);
- енергетика та поводження з відходами – серед іншого, з використанням гібридного фінансування.

Це розширює перелік галузей, у які може заходити іноземний капітал у партнерстві з державою, зокрема через консорціуми або створення локальних підрозділів. При цьому Закон прямо передбачає, що приватні партнери можуть набувати право власності на об'єкти житлової інфраструктури, збудовані в межах ППП.

2.7. Розширення переліку публічних партнерів

Відтепер до публічних партнерів належать державні та комунальні підприємства. Це надає їм право ініціювати та реалізовувати ППП-проекти від свого імені, що особливо важливо для підприємств, які мають на балансі інфраструктурні об'єкти та потребують модернізації, але не мають достатнього фінансування.

3. Особливості впровадження

Зміни набудуть чинності через 3 місяці з дня офіційного опублікування Закону.

Крім того, для повної реалізації нової системи ППП необхідно, щоб було ухвалено низку додаткових підзаконних актів, зокрема:

- правила функціонування електронної платформи;
- типові конкурсні документації;
- порядок ведення реєстрів;
- методики оцінювання проектів;
- форми договорів тощо.

Кабінет Міністрів має затвердити відповідне вторинне законодавство впродовж 3-12 місяців після набуття чинності основного закону.

До моменту завершення цієї нормотворчої роботи багато процедур, швидше за все, залишатимуться гібридними: наприклад, етапи публікації оголошень і подання заявок поки що будуть реалізовуватись через сайт уповноваженого органу, а не в електронній системі, яка ще в розробці.

4. Наслідки для іноземних інвесторів

Для іноземних компаній, які розглядають можливість участі в українських інфраструктурних проєктах, новий закон створює нову логіку взаємодії з державою, змінюючи точки входу, вимоги до структурування угод, очікування щодо фінансових моделей і канали комунікації з публічними партнерами.

Приватні компанії більше не можуть самостійно ініціювати PPP-проекти. Закон прямо скасовує таку можливість, залишаючи її за публічною стороною. Публічний партнер може прийняти, доопрацювати або відхилити пропозиції або концепції, отримані від приватних суб'єктів.

Усі договори PPP і концесії підлягають регулюванню виключно правом України. Закон не забороняє арбітраж як спосіб вирішення спорів, однак предмет регулювання самих зобов'язань і процедури реалізації підлягають праву України.

Заборона внесення змін до погодженого розподілу ризиків зумовлює необхідність ще на етапі узгодження чітко визначати структуру ризиків (будівельні ризики, експлуатаційні ризики, валютні коливання, зміну законодавства тощо).

Для іноземних компаній, які мають досвід роботи з державними корпораціями у власних юрисдикціях, важливим нововведенням є те, що господарські товариства публічного сектору тепер можуть виступати публічними партнерами у PPP. Це дозволяє реалізовувати проекти у співпраці з такими суб'єктами навіть у випадках, коли міністерства чи муніципалітети не є безпосередніми замовниками.

5. Практичні рекомендації

З урахуванням таких змін в системі регулювання публічно-приватного партнерства, іноземним інвесторам доцільно:

- вибудовувати комунікацію з органами влади ще на етапі планування проектів;
- пропонувати технічні рішення або фінансові моделі, які публічний партнер може адаптувати;
- стежити за затвердженням планів розвитку, державних стратегій, переліків пріоритетних об'єктів – зокрема у сфері відновлення;
- впливати на формування порядку денного через публічні механізми (шляхом участі у робочих групах, подання офіційних звернень, надання експертизи на запит органів влади тощо);
- мати локальну юридичну експертизу для укладення договорів, оцінки податкових наслідків та управління ризиками;
- аналізувати можливості інвестування в нових секторах (оборонному, освітньому, охороні здоров'я тощо);
- уважно стежити за змінами в регулюванні, зокрема що стосується спеціалізованих нормативних актів, які приймає Кабінет Міністрів України.