

УДК 351:352

JEL H19, P12

DOI <https://doi.org/10.32782/2786-765X/2026-12-23>**Ребрина А.М.**

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри маркетингу,
Державне некомерційне підприємство
«Державний університет «Київський авіаційний інститут»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6437-0033>

Мальський О.М.

партнер, голова практики корпоративного права та M&A,
практики міжнародної торгівлі,
Адвокатське об'єднання «ЕТЕРНА ЛО»
ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-9893-2062>

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЄКТІВ ПРИВАТНО-ПУБЛІЧНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

У статті досліджено інституційні засади розвитку публічно-приватного партнерства (ППП) в Україні в умовах повномасштабної збройної агресії, підвищених воєнних ризиків і глобальної економічної нестабільності, коли дефіцит бюджетних ресурсів та падіння приватної інвестиційної активності ускладнюють відновлення й модернізацію критичної інфраструктури. Метою роботи є комплексний аналіз нормативно-організаційного та інституційного забезпечення PPP, оцінка практичних результатів реалізації договорів і бюджетної підтримки підготовки проєктів, а також обґрунтування напрямів удосконалення механізму підготовки, відбору й реалізації PPP з урахуванням потреб післявоєнного відновлення. Емпіричну базу сформовано на основі даних інвентаризації договорів PPP та показників бюджетної програми КПКВК сто двісті одна тисяча п'ятсот вісімдесят нуль, у межах якої фінансується діяльність Агенції ДПП із ідентифікації ініціатив, підготовки концепцій і техніко-економічних обґрунтувань (ТЕО), структуризації проєктів та супроводу конкурсних процедур. Показано, що попри збільшення загальної кількості укладених договорів частка проєктів у стадії реалізації залишається низькою, а воєнні дії спричинили тимчасове призупинення підготовки нових ініціатив і загальне зниження активності. Встановлено обмежений, але стабільний фіскальний ефект концесій: протягом останніх років до державного та місцевих бюджетів надходили концесійні платежі, що підтверджує результативність окремих проєктів у межах механізму PPP. Проаналізовано фінансування КПКВК сто двісті одна тисяча п'ятсот вісімдесят нуль у середньостроковому періоді: планові обсяги перевищували фактичні касові видатки, а основна частка коштів спрямовувалася на підготовку техніко-економічних обґрунтувань і концепцій. Обґрунтовано пропозиції щодо підвищення ефективності PPP: запровадження «ворітного» управління проєктним циклом і показників переходу між стадіями, інтеграція PPP у систему управління публічними інвестиціями, посилення спроможності публічних партнерів та застосування інструментів дерискінгу в умовах воєнних загроз.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство (ППП), інституційні засади, інституційна спроможність, управління публічними інвестиціями, підготовка проєктів, техніко-економічне обґрунтування (ТЕО), концесія, фіскальні ризики, дерискінг, воєнні ризики; післявоєнне відновлення.

Постановка проблеми. Сучасний соціально-економічний розвиток України відбувається в умовах накладання кількох масштабних кризових чинників: повномасштабної збройної агресії, тривалого збереження підвищених воєнних ризиків і загальної нестабільності світової економіки. Руїнування та пошкодження критичної інфраструктури, падіння інвестиційної активності приватного сектору, зростання навантаження на державні фінанси й дефіцит внутрішніх ресурсів суттєво ускладнюють реалізацію стратегічних цілей відновлення та модернізації економіки. У такій ситуації першочергового значення набуває пошук дієвих механізмів мобілізації інвестицій, які одночасно враховують публічний інтерес

і створюють зрозумілі стимули для приватного капіталу.

Одним із найбільш перспективних інструментів залучення інвестицій за умов високої невизначеності виступає приватно-публічне партнерство (ППП), що дає змогу поєднати фінансові ресурси, управлінські компетенції та інноваційний потенціал бізнесу з регуляторною, гарантійною й координаційною функцією держави. У воєнний і післявоєнний періоди PPP доцільно трактувати ширше, ніж окремий формат реалізації інфраструктурних проєктів: воно може функціонувати як цілісний інституційно-економічний механізм перерозподілу ризиків, підвищення результативності бюджетних видатків і формування довгострокових



інвестиційних стимулів в умовах обмеженого доступу до традиційних джерел фінансування.

Разом із тим залучення інвестицій через механізми ППП в Україні здійснюється під впливом складної комбінації внутрішніх воєнних загроз і зовнішніх факторів глобальної нестабільності. До них належать підвищена волатильність фінансових ринків, подорожчання капіталу, перебудова міжнародних ланцюгів створення вартості та зміна інвестиційних пріоритетів міжнародних партнерів. Це зумовлює потребу у комплексному аналізі поточного стану інвестиційних процесів у межах ППП, визначенні їх ключових елементів, а також виокремленні інституційних, фінансово-економічних і ризик-орієнтованих чинників, які визначають спроможність залучати приватний капітал в умовах воєнної економіки та глобальної нестабільності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній науковій дискусії інституційні засади реалізації проектів ППП розглядаються як ключова передумова спроможності держави залучати приватний капітал, забезпечувати «цінність за кошти» та керувати фіскальними й проектними ризиками. У межах інституційного підходу ППП трактується як довгостроковий контрактний механізм, ефективність якого залежить від якості правил гри, процедур підготовки проектів, контрактного менеджменту та довіри між сторонами [1].

Значний внесок у розроблення інституційно-економічних підходів до ППП зробили зарубіжні дослідники, які акцентують увагу на тому, що ППП не є «універсальним» рішенням для інфраструктури, а вимагає зрілої системи управління проектним циклом, прозорого відбору та чіткої алокації ризиків [2, 3, 4]. У цих роботах підкреслюється, що інституційна архітектура ППП має включати:

- 1) спеціалізовані органи підтримки/експертизи (PPP-units),
- 2) стандартизацію підготовки (концепції, ТЕО, VfM / affordability),
- 3) регуляторні та бюджетні запобіжники від «позабюджетного» накопичення зобов'язань,
- 4) механізми прозорості та підзвітності контрактів протягом усього строку дії.

Окремий блок досліджень концентрується на бюджетно-фіскальних аспектах і тому, що слабкі інституції можуть стимулювати використання ППП для «обходу» бюджетних обмежень, а не для підвищення ефективності інвестицій. Цю проблематику системно розкриває аналітика МВФ щодо фіскальних ризиків, квазіборгових зобов'язань, гарантій та необхідності інтеграції ППП у систему управління публічними інвестиціями й бюджетного нагляду [5].

Українські дослідження інституційних засад ППП переважно фокусуються на якості національної моделі регулювання, спроможності держави до підготовки «банківських» (investment-ready) проектів та практичних бар'єрах реалізації.[7] Так, І. Запатріна у низці праць розглядає еволюцію та проблеми української системи ППП, наголошуючи на ролі інституцій супроводу, стабільності правил та довіри інвесторів як визначальних чинниках успішності партнерств [6].

Паралельно розвивається напрям, у якому ППП аналізується крізь призму правового та організаційного забезпечення: процедур ініціювання, відбору, структурування договорів і подальшого контрактного менеджменту. Прикладом є узагальнення проблематики нормативно-правового регулювання та практики застосування ППП / концесій, де підкреслюється потреба в методичній уніфікації підготовки проектів, посиленні інституційної відповідальності та зниженні транзакційних витрат для публічної сторони (зокрема в частині підготовчих процедур і супроводу) [8].

Таким чином, сучасні публікації (і міжнародні, і українські) переконливо показують: результативність ППП визначається не лише наявністю законодавчої рамки, а «цілісністю» інституційної моделі – від якісного проектного скринінгу та фіскальних запобіжників до компетентних PPP-інституцій і прозорого моніторингу виконання контрактів. Водночас для України в умовах високих воєнних ризиків особливо недостатньо опрацьованими залишаються питання:

- 1) інтеграції ППП у реформу управління публічними інвестиціями та середньострокове бюджетне планування;
- 2) дизайну ризик-орієнтованих інструментів дерискінгу (гарантії, страхування воєнних ризиків, участь МФО на етапі підготовки);
- 3) переходу від «обліку договорів» до оцінки результативності та причин нереалізації / розірвання контрактів як елементу інституційного навчання системи.

Метою статті є комплексне дослідження інституційних засад реалізації проектів приватно-публічного партнерства в Україні, зокрема аналіз чинної системи нормативно-правового, організаційного та інституційного забезпечення ППП, виявлення ключових проблем і обмежень інституційної спроможності публічного партнера, а також обґрунтування напрямів удосконалення інституційного механізму підготовки, відбору та реалізації проектів ППП з урахуванням сучасних соціально-економічних викликів і потреб відновлення економіки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним із інструментів реалізації стратегічної цілі Міністерства економіки України щодо трансформації моделі економічного розвитку в напрямі високотехнологічної економіки, визначеної Стратегічним планом діяльності на 2022–2024 роки, є бюджетна програма КПКВК 1201580. У межах цієї програми фінансуються заходи, що здійснюються Агенцією ДПП відповідно до її статутних повноважень, з метою підготовки інвестиційно привабливих проєктів державно-приватного партнерства у ключових секторах економіки та забезпечення її організаційної діяльності.

Агенція ДПП, створена з урахуванням міжнародних практик, забезпечує ідентифікацію та первинну оцінку проєктних ініціатив на відповідність ознакам ДПП, пріоритетам державної політики та Цілям сталого розвитку України до 2030 року, а також здійснює оцінку їх соціально-економічного ефекту й інвестиційної привабливості. Таким чином, її діяльність узгоджується з цілями державної політики у сфері ДПП та стратегічними документами розвитку.

Міністерство економіки України на основі даних реєстру Фонду державного майна та інформації від органів влади і концесієдавців здійснює інвентаризацію договорів ДПП. Станом на 1 січня 2021 року в Україні було укладено 192 договори ДПП, з яких реалізовувалися лише 39. У 2021–2022 роках кількість активних проєктів зменшувалася, а у 2022 році нові договори не уклалися внаслідок повномасштабної збройної агресії Російської Федерації, що призвела до призупинення підготовки та реалізації частини проєктів.

Станом на 1 січня 2024 року кількість укладених договорів ДПП зросла до 198, однак у стадії реалізації перебували лише 22 проєкти, тоді як значна частина договорів залишалася неактивною або призупиненою через воєнні

дії. Водночас у 2023 році спостерігалось часткове відновлення роботи з підготовки проєктів ДПП, у результаті чого було укладено п'ять нових договорів.

Відповідно до законодавства, концесіонери сплачують концесійні платежі до державного та місцевих бюджетів. За даними Державної казначейської служби України, упродовж 2020 – I кварталу 2024 років загальний обсяг таких надходжень становив 64,7 млн грн, що свідчить про обмежений, але стабільний фінансовий ефект реалізації концесійних проєктів у межах механізму ДПП.

Агенція ДПП функціонує з 2019 року та є одержувачем коштів за бюджетною програмою КПКВК 1201580 «Заходи із посилення інституційної спроможності для підготовки проєктів ДПП». Згідно з Порядком використання коштів фінансування спрямовується на виконання статутних завдань Агенції, зокрема підготовку інвестиційно привабливих проєктів ДПП та забезпечення її діяльності; перелік заходів і обсяги видатків погоджуються з Мінекономіки.

У межах програми фінансуються ідентифікація потенційних проєктів, підготовка концепцій і ТЕО (у т.ч. концесій), консультативний супровід ініціаторів, структуризація проєктів, участь у розробці конкурсної документації та проєктів договорів ДПП / концесій.

За законами про держбюджет на 2020–2023 роки плановий обсяг фінансування становив 23,3 млн грн, тоді як фактично було спрямовано 18,6 млн грн, що пояснюється об'єктивними чинниками.

Паспорт бюджетної програми КПКВК 1201580 на 2020 рік, передбачав фінансування бюджетних призначень у сумі 6148,0 тис. грн за визначеними напрямками використання коштів.

Надалі, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.12.2020 № 1563-р

Таблиця 1

Надходження концесійних платежів до бюджетів

Найменування доходу бюджету	Код бюджетної класифікації	2020	2021	2022	2023	I квартал 2024	Всього за бюджетами
Державний бюджет							
Концесійні платежі щодо об'єктів державної власності	24160300	0,00	0,00	0,00	21371,20	8761,95	30133,15
Місцеві бюджети							
Концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності	24160100	7303,36	13594,59	3965,14	8466,09	1205,34	34534,52
Всього за роками		7303,36	13594,59	3965,14	29837,29	9967,29	64667,67

Джерело: за даними Мінекономіки

«Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених головним розпорядникам бюджетних коштів на 2020 рік», обсяг призначень за цією програмою було скориговано в бік зменшення до 5134,3 тис. грн.

Зокрема, за загальним фондом скорочення становило 1013,7 тис. грн, у тому числі видатків споживання становить 1010,2 тис. грн, а видатків розвитку – 3,5 тис. грн. Фактичні касові видатки за програмою склали 4516,8 тис. грн.

Таблиця 2

Фінансування та касові видатки за бюджетною програмою КПКВК 1201580

Показник	2020 рік	2021 рік	2022 рік	2023 рік	Всього
Обсяг фінансування з державного бюджету за бюджетною програмою КПКВК 1201580 відповідно до законів про Державний бюджет України	6148,0	6113,0	6113,0	4951,5	23325,5
Обсяг фінансування з державного бюджету за бюджетною програмою КПКВК 1201580 з урахуванням змін	5134,3	—	5501,7	—	21700,5
Касові видатки за бюджетною програмою КПКВК 1201580	4516,8	5809,0	4108,7	4208,1	18642,6

Джерело: за даними Мінекономіки

Таблиця 3

Напрями використання бюджетних коштів за 2020–2023 рр.

Напрями використання бюджетних коштів	План, тис. грн	Факт, тис. грн	Пояснення відхилень
1	2	3	4
2020 рік			
1) Ідентифікація та відбір проєктів ДПП	424,5	402,9	
2) Підготовка ТЕО та концептуальних записок	5 489,2	4 021,2	Економія сформувалася через вакансії ключових посад (керівник, аналітик, юрисконсульт) унаслідок пандемії та карантинних обмежень, а також через менші витрати на відпустки і застосування тимчасових бюджетних обмежень (Закон № 553-ІХ від 13.04.2020).
3) Тренінги / конференції / семінари для підвищення спроможності органів влади у сфері ДПП	130,0	0,0	
4) Організаційне забезпечення діяльності Агенції ДПП	104,3	92,7	Економія досягнута завдяки результатам закупівель: переможцями визначалися учасники з найнижчими ціновими пропозиціями.
Всього за 2020	6 148,0	4 516,8	
2021 рік			
1) Ідентифікація та відбір проєктів ДПП	483,2	479,4	Відхилення пов'язане з переходом частини активностей у формат онлайн через COVID-19, залученням експертів за кошти МФО та економією на нарахуваннях ЄСВ (8,41% для працівників з інвалідністю замість 22%).
2) Підготовка ТЕО та концептуальних записок	5 492,1	5 233,0	
3) Тренінги / конференції / семінари	40,0	0,0	
4) Організаційне забезпечення діяльності Агенції ДПП	97,7	96,6	Економія отримана за рахунок проведення закупівель і вибору найменших цінових пропозицій.
Всього за 2021	6 113,0	5 809,0	
2022 рік			
1) Ідентифікація та відбір проєктів ДПП	486,1	350,1	Відхилення зумовлене воєнним станом (Указ № 64/2022): переведенням активностей в онлайн, вакансіями понад 10 місяців, економією ЄСВ (8,41%), а також тимчасовим призупиненням підготовки проєктів (ТЕО / концепції / конкурсна документація).

Закінчення таблиці 3

1	2	3	4
2) Підготовка ТЕО та концептуальних записок	5 529,7	3 706,0	Пояснення не деталізовано (загальна причина — обмеження воєнного періоду).
3) Тренінги / конференції / семінари	40,0	0,0	Заходи не проводилися через скорочення видатків за напрямом та дію воєнного стану.
4) Організаційне забезпечення діяльності Агенції ДПП	57,2	52,6	Відхилення пов'язане з черговістю проведення платежів Казначейством у спеціальному режимі воєнного стану (постанова КМУ № 590 від 09.06.2021).
Всього за 2022	6 113,0	4 108,7	
2023 рік			
1) Ідентифікація та відбір проєктів ДПП	495,3	337,0	Відхилення спричинене скороченням кількості звернень від органів влади щодо підготовки проєктів через повномасштабну війну.
2) Підготовка ТЕО / концепцій та участь у підготовці конкурсної документації	4 397,7	3 813,6	Економія пов'язана з онлайн-форматом і скасуванням частини заходів через воєнний стан, а також з меншими нарахуваннями ЄСВ (8,41% для працівника з інвалідністю, наказ Мініфіну № 449 від 20.04.2015) і наявністю вакансій.
3) Організаційне забезпечення діяльності Агенції ДПП	58,5	57,5	Відхилення спричинене перенесенням строків навчання з охорони праці.
Всього за 2023	4 951,5	4 208,1	

Джерело: за даними Мінекономіки

У 2020 році за сприяння Агенції ДПП було укладено два найбільші концесійні договори: з ТОВ «QTerminals Ольвія» (порт «Ольвія») строком на 35 років та з ТОВ «Рісоіл-Херсон» (Херсонський порт) строком на 30 років. Очікувані щорічні надходження до державного бюджету мали становити не менше 109 млн грн з подальшим зростанням, однак через збройну агресію РФ реалізацію договорів було призупинено.

У 2020 році Агенцією ДПП опрацьовано 53 потенційні проєкти, з яких 17 визнано доцільними для реалізації на засадах ДПП; підготовлено 6 концептуальних записок і 3 ТЕО. У 2021 році розглянуто ще 53 проєкти, з яких відібрано 7, а також підготовлено 8 концептуальних записок і 2 ТЕО.

За підтримки РРІАФ у межах угоди з Міжнародною фінансовою корпорацією Агенція ДПП забезпечувала консультативний супровід концесійних проєктів портів «Ольвія» та Херсон, у результаті чого у грудні 2021 року завершено передачу об'єктів у концесію. Також у 2021 році проведено 16 заходів з підвищення інституційної спроможності органів влади у сфері ДПП.

У 2022 році бюджетні призначення за програмою КПКВК 1201580 були скорочені з 6113,0 до 5501,7 тис. грн, при цьому касові видатки становили 4108,7 тис. грн. Через запровадження воєнного стану більшість робіт з підготовки та реалізації проєктів ДПП було призупинено, однак Агенція продовжувала доопрацювання ТЕО, розроблення яких розпочалося у 2021 році.

У межах структуризації проєктів працівники Агенції ДПП брали участь у розробці конкурсної документації та проєктів договорів ДПП,

зокрема концесійного договору щодо будівництва багаторівневого паркінгу, а також розпочали підготовку концептуальної записки проєкту в дорожній галузі.

У 2022 році Агенцією ДПП опрацьовано 24 потенційні проєкти ДПП, з яких 8 визнано інвестиційно привабливими та підготовлено відповідні звіти. На початку року також проведено три заходи з підвищення інституційної спроможності ініціаторів проєктів публічного сектору. Попри воєнні умови Агенція сприяла формуванню позитивного інвестиційного іміджу України, опрацьовувала стратегічні напрями застосування ДПП для відновлення інфраструктури та економіки й надавала консультативну підтримку ініціаторам проєктів.

У 2023 році бюджетні призначення за програмою КПКВК 1201580 становили 4951,5 тис. грн, касові видатки – 4208,1 тис. грн. Агенція ДПП продовжила співпрацю з Міжнародною фінансовою корпорацією щодо залучення приватних інвестицій до післявоєнного відновлення. За результатами ідентифікації 32 проєктних ідей відібрано 8 проєктів із підготовкою деталізованих рекомендацій.

У 2023 році підготовлено дві концептуальні записки та розпочато ще одну у сфері охорони здоров'я. За підтримки ЄБРР, МФК, GIF та профільних державних інституцій підготовлено ТЕО концесії Першого і контейнерного терміналів порту «Чорноморськ», а також відновлено роботу над ТЕО концесії залізнично-поромислового комплексу цього порту.

У межах структуризації проєкту Агенцією ДПП було підготовлено проєкт конкурсної

документації для проведення концесійного конкурсу з визначення концесіонера щодо будівництва багаторівневого паркувального майданчика.

Застосування механізму ДПП у сфері закупівлі інфраструктурних об'єктів в Україні залишається обмеженим порівняно з традиційними закупівлями, що зумовлено складністю та тривалістю процедур, а також значними вимогами до фінансових і людських ресурсів на всіх етапах реалізації проєктів. З метою подолання цих бар'єрів у 2019 році було створено Агенцію ДПП як консультативний центр підтримки державних партнерів, однак за останні роки кількість укладених договорів ДПП залишалася незначною.

Основними стримувальними чинниками стали пандемія COVID-19 у 2020–2021 роках та повномасштабна збройна агресія Російської Федерації, що призвело до призупинення підготовки нових проєктів і виконання окремих чинних договорів. Додатковою проблемою є недостатня залученість державних партнерів до співпраці з Агенцією ДПП, яка не має повноважень впливати на прийняття рішень щодо реалізації проєктів. Так, у 2020–2023 роках було підготовлено 11 концептуальних записок, за якими ТЕО так і не розроблялися, або ж концепції неодноразово змінювалися.

Подальший розвиток ДПП можливий за умови усвідомлення державними партнерами його переваг та забезпечення балансу інтересів держави й інвестора. У цьому контексті важливе значення має схвалена у грудні 2023 року Дорожня карта реформування системи управління публічними інвестиціями, яка передбачає фінансування лише проєктів, що пройшли встановлені процедури оцінки та відбору, незалежно від механізмів їх реалізації, включаючи ДПП.

У 2024 році на оцінку було подано 750 концепцій публічних інвестиційних проєктів, з яких 124 рекомендовано до фінансування у 2025 році, тоді як решта можуть реалізовуватися за альтернативними джерелами, зокрема на засадах ДПП. З огляду на дефіцит кваліфікованих кадрів у сфері управління інвестиціями, передбачається створення центрів експертизи, одним із яких може стати Агенція ДПП.

Мінекономіки як головний розпорядник коштів і відповідальний виконавець бюджетної програми КПКВК 1201580 забезпечує фінансування заходів із посилення інституційної спроможності для підготовки проєктів ДПП. Попри щорічну трансформацію цілей програми відповідно до політико-економічних умов, її незмінною метою є підвищення економічної спроможності країни через підготовку інвестиційно привабливих проєктів ДПП.

З огляду на те, що стратегічні документи передбачають широке застосування ДПП у низці сфер (управління майном, транспорт, ЖКГ, енергетика, освіта, охорона здоров'я, туризм тощо), видатки за КПКВК 1201580 є обґрунтованими та відповідають пріоритетам державної політики.

Агенція ДПП, як одержувач коштів програми, забезпечує її виконання: ідентифікує потенційні проєкти ДПП, готує концептуальні записки й ТЕО (у т.ч. для концесій), надає консультативну підтримку ініціаторам, здійснює структурування проєктів, бере участь у підготовці конкурсної документації та проєктів договорів ДПП / концесій. Перелік заходів і обсяги фінансування щороку погоджуються з Мінекономіки.

У 2020–2023 роках основна частка бюджетних коштів Агенції ДПП (близько 89–91%) спрямовувалась на підготовку техніко-економічних обґрунтувань, концептуальних записок та участь у розробці конкурсної документації, тоді як на ідентифікацію та відбір проєктів ДПП припадало 8–9% видатків. Такий розподіл коштів відповідає завданням бюджетної програми КПКВК 1201580 та пріоритетам державної політики у сфері ДПП, визначеним стратегічними і програмними документами, а також Бюджетною декларацією на 2025–2027 роки.

У 2020–2021 роках спостерігалось зростання кількості звернень органів державної влади та місцевого самоврядування до Агенції ДПП, що зумовило відбір більшої, ніж планувалося, кількості інвестиційно привабливих проєктів. У 2021 році було підготовлено 8 концептуальних записок (160% від плану), однак підготовка ТЕО за пілотними проєктами в дорожній галузі була частково відтермінована через пізнє ухвалення рішень профільним міністерством.

У 2022–2023 роках реалізація бюджетної програми відбувалася в умовах повномасштабної збройної агресії Російської Федерації, що призвело до скорочення бюджетних асигнувань, зменшення кількості звернень щодо нових проєктів та призупинення підготовки концептуальних записок, ТЕО і конкурсної документації. Водночас навіть за цих умов кількість відібраних інвестиційно привабливих проєктів перевищувала планові показники.

Загалом у 2020–2023 роках бюджетна програма КПКВК 1201580 виконувалася результативно, а її основна мета та завдання були в основному досягнуті, за винятком 2022 року, коли через воєнні дії реалізацію окремих заходів було тимчасово зупинено.

Чинний механізм фінансування за бюджетною програмою КПКВК 1201580 забезпечує виконання Агенцією ДПП статутних функцій:

Таблиця 4

**Дані щодо використання Агенцією ДПП бюджетних коштів
за бюджетною програмою КПКВК 1201580**

Напрями використання бюджетних коштів	Роки							
	2020		2021		2022		2023	
	затверджено	касові видатки	затверджено	касові видатки	затверджено	касові видатки	затверджено	касові видатки
1. Ідентифікація та відбір проектів ДПП	424,5 (402,9 – зі змінами)	402,9	483,2	479,4	486,1 (449,9 – зі змінами)	350,1	495,3	337,0
2. Підготовка ТЕО, концептуальних записок по проектах ДПП (пізніше назва напрямку змінилась на «Підготовка ТЕО, концептуальних записок по проектах ДПП та участь у підготовці конкурсної документації»)	5489,2 (4632,2 – зі змінами)	4 021,2	5 492,1	5 233,0	5529,7 (4994,6 – зі змінами)	3 706,0	4 397,7	3 813,6
3. Організація та проведення тренінгів, конференцій, семінарів та інших заходів, направлених на підвищення інституційної спроможності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері ДПП (у 2023 році видатки за цим напрямком не планувались)	130 (0 – зі змінами)	0	40	0	40	0	–	–
4. Організаційне забезпечення діяльності Агенції ДПП	104,3 (99,2 – зі змінами)	92,7	97,7	96,6	57,2	52,6	58,5	57,5
Всього	6148,0 (5134,3 – зі змінами)	4 516,8	6 113,0	5 809,0	6113,0 (5501,7 – зі змінами)	4 108,7	4 951,5	4 208,1

Джерело: за даними Мінекономіки

ідентифікацію потенційних проектів, підготовку концептуальних записок і ТЕО (зокрема концесій), консультативний супровід ініціаторів, структурування проектів, а також участь у розробці конкурсної документації та договорів ДПП / концесій.

ДПП є договірною формою співпраці державного і приватного партнерів, у межах якої можуть укладатися концесійні договори, договори управління майном, спільної діяльності та інші. При цьому сплату концесійних платежів передбачають лише концесійні договори, а надходження спрямовуються до державного та місцевих бюджетів.

У законах про Державний бюджет України на 2020–2022 роки такі доходи прогнозувалися, тоді як у 2023 році їх не планували через неможливість визначити обсяги надходжень у зв'язку

з призупиненням окремих концесійних договорів через повномасштабну агресію РФ і запровадження воєнного стану (Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022).

Водночас, за інформацією Державної казначейської служби України, у 2020–2023 роках до державного та місцевих бюджетів надійшло 54,7 млн грн концесійних платежів, у тому числі 21,4 млн грн – до державного бюджету та 33,3 млн грн – до місцевих бюджетів.

За участі Агенції ДПП у 2020 році укладено два найбільші концесійні договори: з ТОВ «QTerminals Ольвія» щодо порту «Ольвія» (на 35 років) та з ТОВ «Рісоіл-Херсон» щодо Херсонського порту (на 30 років). Взаємодія Агенції ДПП з Мінінфраструктури як концесіодавцем здійснювалася на підставі Меморандуму про співробітництво від 22.06.2020,

Таблиця 5

Прогнозні доходи державного бюджету зі сплати концесійних платежів згідно із законами України про Державний бюджет України

Найменування доходу бюджету	Код бюджетної класифікації	За роками (тис. грн)				Всього
		2020	2021	2022	2023	
Концесійні платежі щодо об'єктів державної власності	24160300	9029,0	113340,5	109801,8	–	232171,3

Дані щодо прогнозних обсягів надходжень зі сплати концесійних платежів до місцевих бюджетів до Мінекономіки не надходять.

Джерело: за даними Мінекономіки

Таблиця 6

Сплата концесійних платежів до Державного та місцевих бюджетів

Найменування доходу бюджету	Код бюджетної класифікації	За роками (тис. грн)				Всього за бюджетами (тис. грн)
		2020	2021	2022	2023	
Державний бюджет						
Концесійні платежі щодо об'єктів державної власності	24160300	0,0	0,0	0,0	21371,2	21371,2
Місцеві бюджети						
Концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності	24160100	7303,36	13594,59	3965,14	8466,09	33329,18
Всього за роками		7303,36	13594,59	3965,14	29837,29	54700,38

Джерело: за даними Мінекономіки

спрямованого на розвиток практики реалізації ДПП, зокрема у транспортній сфері.

Агенція також забезпечувала супровід цих проєктів у перехідний період і протягом першого року після підписання акта приймання-передачі. За даними Мінінфраструктури, очікувані щорічні надходження до державного бюджету за цими договорами мали становити від 109 млн грн із подальшим зростанням, причому сплата передбачалася після передачі об'єктів концесіонерам наприкінці 2021 року. Втім, через збройну агресію РФ виконання договорів тимчасово призупинено, а ТОВ «Кютерміналз Ольвія» та ТОВ «Херсонський порт» фактично позбавлені можливості здійснювати діяльність до деокупації портових територій, розблокування морських шляхів і припинення бойових дій; на підтвердження форс-мажору ними отримано сертифікати регіональних торгово-промислових палат.

Водночас перші надходження концесійних платежів до державного бюджету за цими договорами були здійснені у 2023 році за 2021–2022 роки на суму 21,4 млн грн. Таким чином, заходи Агенції ДПП із посилення інституційної спроможності та підготовки проєктів ДПП (зокрема концесій) сприяли укладенню зазначених договорів і формуванню відповідних бюджетних надходжень.

Відтак, для покращення ситуації у сфері публічно-приватного партнерства (див.рис. 1) та підвищення результативності бюджетної програми КПКВК 1201580 доцільно

зосередитися на підвищенні керованості проєктного циклу, відповідальності публічних партнерів і інтеграції ППП у реформу управління публічними інвестиціями. Насамперед варто запровадити «ворітний» підхід до проєктів ППП із чіткими етапами (скринінг, концепція, рішення щодо формату, ТЕО, конкурс, фінансове закриття) та обов'язковими строками ухвалення рішень, уніфікувати вимоги до концепцій і ТЕО та прив'язати подальше фінансування підготовчих робіт до формалізованих рішень публічних партнерів.

Доцільно також оновити систему оцінки результативності КПКВК 1201580, доповнивши процесні показники індикаторами фактичного просування проєктів між стадіями та часткою активних договорів. Важливим є посилення спроможності публічних партнерів через мережу координаторів ППП, створення центрів експертизи та відновлення системної підготовки кадрів у гібридному форматі. ППП слід повноцінно вбудувати в систему управління публічними інвестиціями як альтернативу бюджетному фінансуванню через єдину «точку входу», стандартизований скринінг і обґрунтування вибору механізму реалізації.

В умовах війни ключовим є дерискінг ППП: стандартизація договірних положень щодо форс-мажору, типові механізми компенсацій і пакети державної підтримки разом із МФО. Паралельно необхідно підвищити прозорість портфеля ППП та прогнозованість концесійних платежів, а також зміцнити кадрову й операційну



Рис. 1. Пропозиції до підвищення ефективності державно-приватного партнерства

Джерело: власні напрацювання авторів

стійкість Агенції ДПП через резерв експертів і швидке залучення консультантів. Реалізація цих кроків забезпечить зростання частки проектів, що проходять повний цикл до реалізації, підвищить частку активних договорів і зробить КПКВК 1201580 більш результативним інструментом державної політики.

Висновки. Бюджетна програма КПКВК 1201580 є інституційним інструментом реалізації стратегічних пріоритетів Мінекономіки щодо трансформації економіки та розвитку державно-приватного партнерства. Її фінансування забезпечує виконання Агенцією ДПП ключових статутних функцій від ідентифікації та відбору ініціатив до підготовки концепцій, ТЕО, структуризації проектів і супроводу конкурсних процедур, що підвищує якість портфеля інвестиційно привабливих проектів у пріоритетних секторах.

Водночас статистика реалізації ДПП засвідчує низьку частку активних договорів та високу

чутливість механізму до зовнішніх шоків: пандемія COVID-19 і повномасштабна війна суттєво обмежили підготовку та виконання проектів, призвели до призупинення частини концесій і зниження прогнозованості бюджетних надходжень. Фактичні концесійні платежі у 2020 – I кварталі 2024 років (64,7 млн грн) демонструють обмежений, але стабільний фінансовий ефект та підтверджують результативність інституційної підтримки, зокрема в частині укладення та супроводу великих концесійних договорів.

Отже, подальше підвищення ефективності ППП потребує системного узгодження підготовки проектів із реформою управління публічними інвестиціями (єдині процедури оцінки, відбору та пріоритизації), посилення спроможності державних партнерів і стабілізації умов реалізації проектів, що дозволить масштабувати залучення приватного капіталу до відновлення та модернізації інфраструктури України.

Бібліографічний список

1. Public-Private Partnerships: Reference Guide, Version 3.0. World Bank; PPIAF; IFC. 2017. 238 p. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/e64a94b9-b0cb-51a3-b8dd-36bd7944284f>.
2. Grimsey D., Lewis M.K. Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK. 2004. 288 p. URL: <https://www.scirp.org/reference/referencespapers?referenceid=1479508>.
3. Hodge G.A., Greve C. On Public-Private Partnership Performance: A Contemporary Review. *Public Works Management & Policy*. 2017. Volume 22, Issue 1. pp. 55–78. DOI: <https://doi.org/10.1177/1087724X16657830>
4. Yescombe E.R., Farquharson E. Public-Private Partnerships for Infrastructure: Principles of Policy and Finance. 2nd ed. Oxford: Butterworth-Heinemann (Elsevier). 2018. 548 p. URL: <https://shop.elsevier.com/books/public-private-partnerships-for-infrastructure/yescombe/978-0-08-100766-2>

5. Managing Government Exposure to Contingent Liabilities: A Framework for Fiscal Risk Analysis. (Departmental Paper). 2021. IMF. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2021/04/28/Managing-Government-Exposure-to-Contingent-Liabilities-A-Framework-for-Fiscal-50136>
6. Запатріна І.В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проєктів і надання публічних послуг. *Економіка і прогнозування*. 2010. № 4. С. 62–90. URL: https://eip.org.ua/?page_id=523&aid=67
7. Свірко С.В., Власюк Т.О., Шевчук О.А., Супрунова І.В. Державно-приватне партнерство як інструмент інноваційного розвитку урбанізованих територій. *Економіка, управління та адміністрування*. 2023. № 1 (103). С. 118–127. DOI: [https://doi.org/10.26642/ema-2023-1\(103\)-118-127](https://doi.org/10.26642/ema-2023-1(103)-118-127)
8. Круглов В.В. Державно-приватне партнерство як інструмент інфраструктурного відновлення українських міст. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. Том 1, № 60. С. 62–76. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-04>
9. Закон України № 4510-IX від 19.06.2025 «Про публічно-приватне партнерство». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4510-20#Text>
10. Закон України № 2404-VI від 01.07.2010 «Про державно-приватне партнерство» (втрата чинності з 31.10.2025 на підставі № 4510-IX). Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>
11. Закон України № 155-IX від 03.10.2019 «Про концесію». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/155-20?utm#Text>
12. Pavlovskiy S., Slobodanyk A., Nikolaev O. Theoretical and methodological features of public-private partnership in the implementation of economic activities of territorial communities. *International Interdisciplinary Scientific Journal "Expert"*. 2023. Volume 1, Issue 1. pp. 128–142. DOI: <https://doi.org/10.62034/2815-5300/2023-v1-i1-010>
13. Ребрина А.М., Мальський О.М. Питання залучення інвестицій в Україну на засадах публічно-приватного партнерства. *Менеджмент, маркетинг, логістика: тренди та подолання викликів: збірник матеріалів IV Міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених, аспірантів, студентів (12 листопада 2025 року)*. м. Житомир, Поліський національний університет. Житомир: Вид-во «Поліський національний університет», 2025. С. 63–67.

References

1. Public-Private Partnerships: Reference Guide, Version 3.0. World Bank; PPIAF; IFC. 2017. 238 p. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/e64a94b9-b0cb-51a3-b8dd-36bd7944284f>.
2. Grimsey D., Lewis M.K. (2004). Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK. 288 p. Available at: <https://www.scirp.org/reference/referencespapers?referenceid=1479508>.
3. Hodge G.A., Greve C. (2017). On Public-Private Partnership Performance: A Contemporary Review. *Public Works Management & Policy*. Volume 22, Issue 1. pp. 55–78. DOI: <https://doi.org/10.1177/1087724X16657830>
4. Yescombe E.R., Farquharson E. (2018). Public-Private Partnerships for Infrastructure: Principles of Policy and Finance. 2nd ed. Oxford: Butterworth-Heinemann (Elsevier). 548 p. Available at: <https://shop.elsevier.com/books/public-private-partnerships-for-infrastructure/yescombe/978-0-08-100766-2>.
5. Managing Government Exposure to Contingent Liabilities: A Framework for Fiscal Risk Analysis. (Departmental Paper). 2021. IMF. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2021/04/28/Managing-Government-Exposure-to-Contingent-Liabilities-A-Framework-for-Fiscal-50136>
6. Zapatrina I. (2010). Publichno-pryvatne partnerstvo v Ukraini: perspektyvy zastosuvannya dlia realizatsii infrastrukturykh proektiv i nadannia publichnykh posluh [Public-private partnership in Ukraine: the prospects of use to realize infrastructural projects and provide public services]. *Економіка і прогнозування – Economy and forecasting*. № 4. С. 62–90. Available at: https://eip.org.ua/?page_id=523&aid=67
7. Svirko S.V., Vlasiuk T.O., Shevchuk O.A., Suprunova I.V. (2023). Derzhavno-pryvatne partnerstvo yak instrument innovatsiynoho rozvytku urbanizovanykh terytorii [Public-private partnership as a tool for innovative development of urban areas]. *Економіка, управління та адміністрування – Economics, Management and Administration*. № 1 (103). С. 118–127. DOI: [https://doi.org/10.26642/ema-2023-1\(103\)-118-127](https://doi.org/10.26642/ema-2023-1(103)-118-127)
8. Kruhlov V.V. (2022). Derzhavno-pryvatne partnerstvo yak instrument infrastrukturnoho vidnovlennia ukrainskykh mist [Public-private partnership as a tool for infrastructural recovery of Ukrainian cities]. *Pressing Problems of Public Administration*. Том 1, № 60. С. 62–76. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-04>
9. Zakon Ukrainy № 4510-IX vid 19.06.2025 “Pro publichno-pryvatne partnerstvo”. Verkhovna Rada Ukrainy. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4510-20#Text>.
10. Zakon Ukrainy № 2404-VI vid 01.07.2010 “Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo” (vtrata chynnosti z 31.10.2025 na pidstavi № 4510-IX). Verkhovna Rada Ukrainy. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>.

11. Zakon Ukrainy № 155-IX vid 03.10.2019 “Pro kontsesiiu”. Verkhovna Rada Ukrainy. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/155-20?utm#Text>.
12. Pavlovskiy S., Slobodianyk A., Nikolaev O. (2023). Theoretical and methodological features of public-private partnership in the implementation of economic activities of territorial communities. *International Interdisciplinary Scientific Journal “Expert”*. Volume 1, Issue 1. pp. 128–142. DOI: <https://doi.org/10.62034/2815-5300/2023-v1-i1-010>
13. Rebryna A.M., Malskyy O.M. (2025). Pytannia zaluchennia investytsii v Ukrainu na zasadakh publichno-pryvatnoho partnerstva. *Menedzhment, marketynh, lohistyka: trendy ta podolannia vyklykiv: zbirnyk materialiv IV Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii molodykh vchenykh, aspirantiv, studentiv* (12 lystopada 2025 roku). m. Zhytomyr, Poliskyi natsionalnyi universytet. Zhytomyr: Vyd-vo “Poliskyi natsionalnyi universytet”, S. 63–67.

Anna Rebryna

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of Marketing Department,
State Enterprise “State University “Kyiv Aviation Institute”
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6437-0033>

Oleh Malskyy

Partner, Head of Corporate & M&A, Head of International Trade,
Bar Association “ETERNA LAW”
ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-9893-2062>

INSTITUTIONAL PRINCIPLES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS’ REALIZATION IN UKRAINE

The article examines the institutional foundations of public-private partnership (PPP) development in Ukraine under conditions of full-scale armed aggression, heightened wartime risks, and global economic instability, when budgetary resource constraints and declining private investment activity complicate the recovery and modernization of critical infrastructure. The purpose of the study is to provide a comprehensive analysis of the regulatory, organizational, and institutional framework of PPPs, to assess the practical outcomes of contract implementation and budgetary support for project preparation, and to substantiate directions for improving the mechanisms of PPP preparation, selection, and implementation in line with post-war recovery needs. The empirical basis is formed using data from the inventory of PPP contracts and indicators of the budget program code one hundred twenty-one thousand five hundred eighty zero, within which the PPP Agency’s activities are financed, including initiative identification, preparation of concepts and feasibility studies, project structuring, and support of tender procedures. The findings show that despite an increase in the total number of concluded contracts, the share of projects at the implementation stage remains low, while military hostilities have led to a temporary suspension of new initiative preparation and an overall decline in activity. A limited but stable fiscal effect of concessions is identified: in recent years, concession payments have been made to the state and local budgets, confirming the effectiveness of certain projects within the PPP mechanism. The study analyzes the medium-term financing of the budget program code one hundred twenty-one thousand five hundred eighty zero, revealing that planned allocations exceeded actual cash expenditures, with the majority of funds directed toward the preparation of feasibility studies and project concepts. The article substantiates proposals to enhance PPP effectiveness, including the introduction of “gateway” management of the project cycle and stage-transition indicators, the integration of PPPs into the public investment management system, strengthening the capacity of public partners, and the application of de-risking instruments under wartime threats.

Keywords: public-private partnership (PPP), institutional foundations, institutional capacity, public investment management; project preparation, feasibility study, concession, fiscal risks, de-risking, wartime risks, post-war recovery.

Дата надходження статті: 06.01.2026

Дата прийняття статті: 23.01.2026

Дата публікації статті: 03.02.2026