

Концептуальна записка ППП: від ідеї до якісного обґрунтування

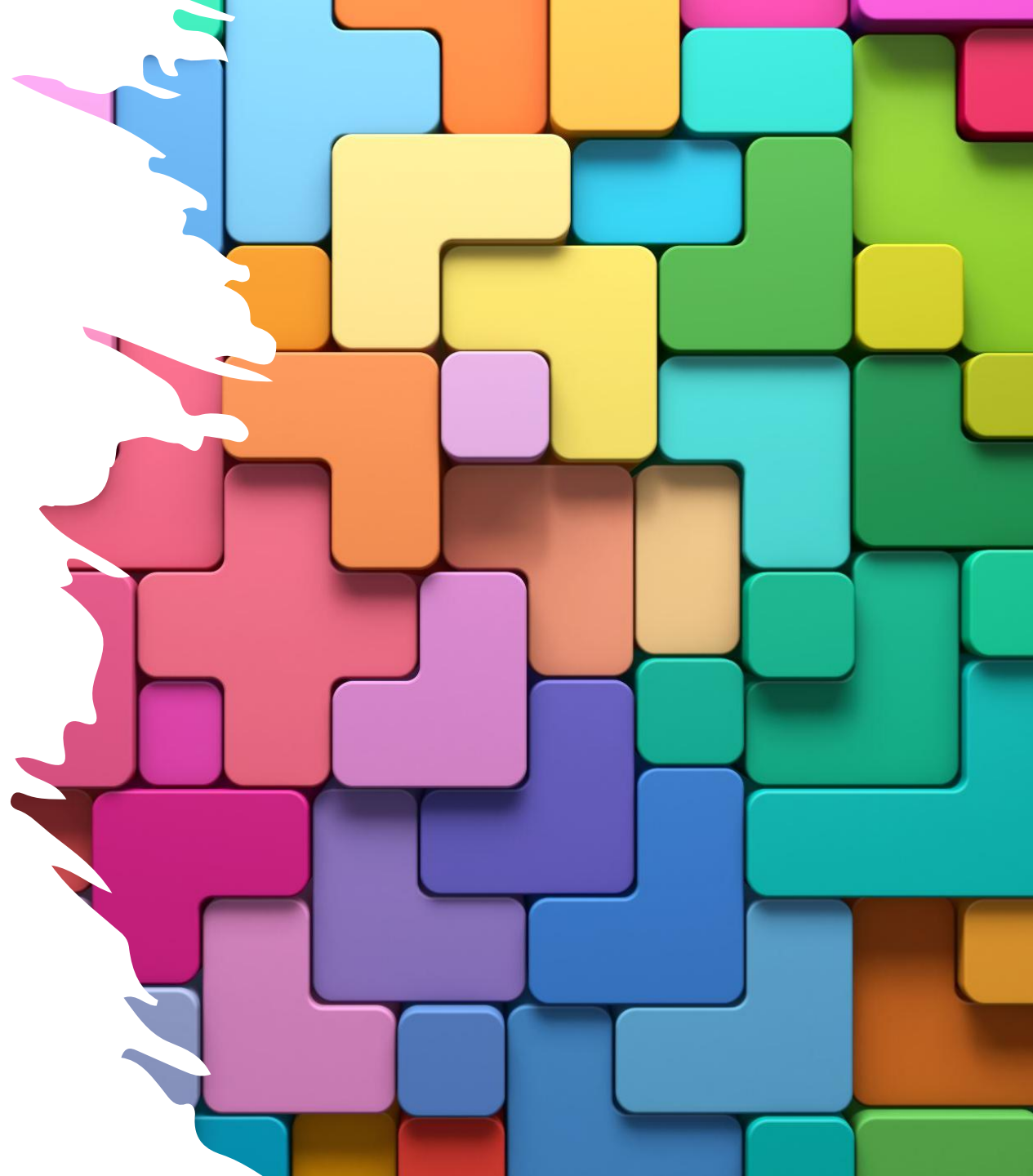
Ірина Запатріна,

проф., докт. екон. наук

Академія публічно-приватного партнерства -

<https://arpp.com.ua/>

16 липня 2026 року



Закон України «Про публічно-приватне партнерство»

Стаття 10. Підготовка проєкту публічно-приватного партнерства публічним партнером

П.1. Підготовка проєкту ППП здійснюється виключно за ініціативою публічного партнера.

П.3. Підготовка проєкту ППП здійснюється у два етапи, крім підготовки проєктів ППП з допороговим значенням, підготовка яких здійснюється в один етап.

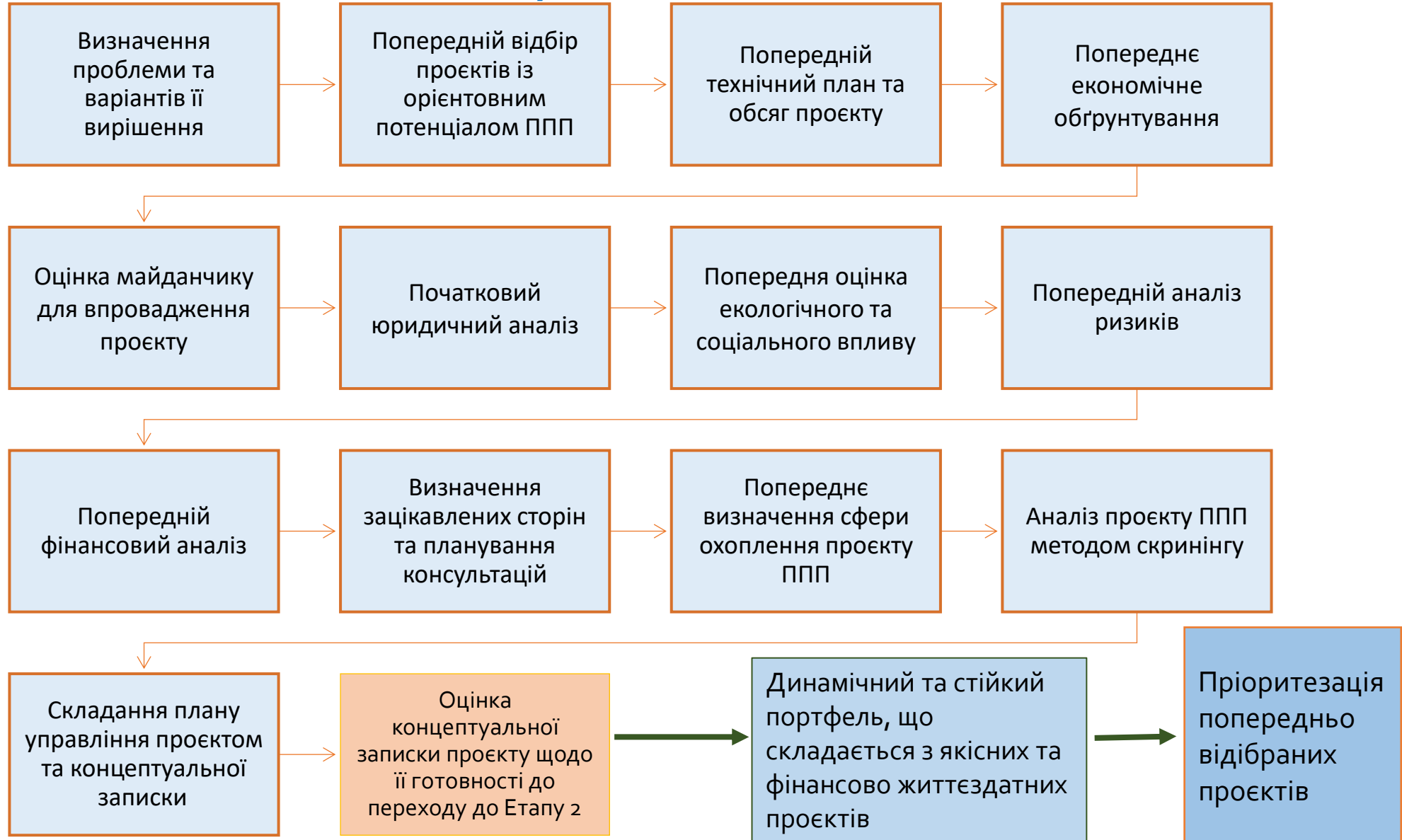
- **На першому етапі підготовки проєкту ППП здійснюється підготовка концептуальної записки щодо здійснення ППП.**
- **На другому етапі підготовки проєкту ППП здійснюється підготовка техніко-економічного обґрунтування здійснення ППП.**

П.5. Для проєктів ППП з допороговим значенням висновок за результатами аналізу концептуальної записки щодо здійснення ППП є підставою для прийняття рішення про доцільність здійснення ППП.

Підзаконні акти, що регулюють підготовку Концептуальної записки здійснення ППП

- ❑ Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384 «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства»
- ❑ Наказ Міністерства економіки України від 14.12.2021 № 1067 "Про затвердження Методики аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства", зареєстрований у Міністерстві юстиції України 31.01.2022 № 109/37445

Завдання на етапі підготовки та оцінки концептуальної записки



Визначення проблеми та варіантів її розв'язання => визначити проєкт

- ❑ Розуміння проблеми
- ❑ Визначення потреб
- ❑ Оцінка різних варіантів вирішення проблеми
- ❑ Оцінка кожного варіанту
 - мінімальні критерії
 - збір інформації
 - Обрання та застосування методу оцінки
- ❑ Вибір логічного та здійсненого варіанту проєкту
 - аргументація

Попередній скринінг потенціалу ППП

- ❑ **Мета** - підтвердити орієнтовну придатність та доцільність проекту для реалізації як ППП, та виключити неприйнятні проекти
- ❑ **Результат:**
 - Придатність проекту для ППП - відповідність усім критеріям
 - Потрібні вдосконалення - відповідає деяким критеріям
 - Непридатність для реалізації як ППП => інші форми закупівель

Теми попереднього скринінгу

1. Достатність інформації
2. Кошти, доступні для розробки концептуальної записки та найму зовнішніх радників/ консультантів
3. Відповідність цілей проекту цілям сталого розвитку України до 2030 року
4. Спрямованість проекту на задоволення довгострокової, передбачуваної та стабільної потреби в суспільно значущих послугах
5. Мотивація використовувати ППП як метод закупівлі
6. Будь-які очевидні правові перешкоди для використання ППП як методу закупівлі
7. Підтримка з боку зацікавлених сторін щодо використання ДПП
8. Доступ органу публічної влади до відповідних навичок, досвіду і знань для підготовки, укладання договору та управління проектами ППП

Попередня оцінка технічних параметрів

- ❑ **Мета** - опис послуг, що надаватимуться, виходячи з попереднього досвіду, галузевих стандартів / контрольних показників і зразків передової міжнародної практики
- ❑ **Обґрунтування** – інформація для подальшої оцінки проєкту (оцінка витрат проєкту, попередній механізм оплати, профіль ризиків, тривалість договору)
- ❑ **Сфера дії:**
 - Обсяг проєкту та технічний план: галузь, розміри, технічні параметри, фізичні умови, продукти, очікувані результати
 - Обсяг проєкту повинен бути описаний з точки зору саме проєкту, **без будь-якого згадування про пріоритетний метод закупівлі**
 - Зосередження на результатах, а не на вхідних даних
 - Визначення можливих технічних ризиків
- ❑ **Результат:**
 - Попереднє розуміння ключових компонентів проєкту
 - Технічний план проєкту з обсягом та ключовими продуктами/послугами, а також очікуваними результатами
 - Початкове визначення основних технічних ризиків

Попереднє економічне обґрунтування

- ❑ **Мета** – підтвердити, що проєкт, що розглядається, матиме позитивний чистий соціально-економічний вплив на економіку в стійкій формі
- ❑ **Обґрунтування** - економічне обґрунтування використання державних грошей на реалізацію проєкту незалежно від методу закупівель, оскільки всі публічні інвестиційні проєкти повинні бути економічно виправданими
- ❑ **Сфера дії** - порівняння потенційних соціальних вигід від реалізації проєкту з потенційними суспільними витратами без його реалізації
- ❑ **Результат** - економічне обґрунтування

Проект є економічно виправданим, коли його соціальні вигоди перевищують соціальні витрати
Якщо кількісна оцінка неможлива, їх можна аналізувати якісно

Економічна життєздатність не є синонімом фінансової життєздатності. Проєкт може мати значні економічні вигоди, але може бути фінансово нежиттєздатним => необхідна державна підтримка

Оцінка майданчику для впровадження проєкту

- ❑ **Мета** - визначити місце розташування, територіальний обсяг, розмір, право власності та право доступу до майданчику для впровадження проєкту
- ❑ **Обґрунтування** - запобігти можливим проблемам / затримкам і перевищенням витрат, пов'язаними із доступом до майданчику для впровадження проєкту
- ❑ **Сфера дії:**
 - Визначення, чи потрібен фізичний майданчик, і якщо так, то
 - Визначення, чи є бажана земельна ділянка та право власності на неї
 - Визначення кроків, необхідних для отримання ділянки у розпорядження
 - Оцінка її стану і чи вплине він на реалізацію проєкту
 - Пояснення, чи учасник конкурсу буде обирати земельну ділянку
 - Потенційні ризики
- ❑ **Результат** - опис місця розташування та перелік ризиків, пов'язаних із придбанням / правом власності на майданчик для впровадження проєкту

Початковий юридичний аналіз

- ❑ **Мета** - виявити можливі правові та адміністративні бар'єри для реалізації проєкту як ППП та мінімізувати ризик затримок в процесі підготовки
- ❑ **Обґрунтування** – спланувати правову перевірку, яка буде детально розроблена при підготовці ТЕО
- ❑ **Сфера дії:**
 - розгляд відповідного законодавства (загальне та / або галузеве), що стосується проєкту ППП, включаючи перелік відповідних галузей та підгалузей, режим тарифів, використання землі, володіння активами та права на експлуатацію об'єкту, фінансове та фіскальне управління, повноваження на укладання довгострокових угод щодо суспільно значущих послуг тощо.
 - розгляд відповідних галузевих нормативних актів, які впливатимуть на подальший розвиток договору та бізнес-модель (будівельні норми / стандарти, стандарти безпеки на транспорті, конкретні галузеві правила праці, конкретні податкові норми або податкові питання)
- ❑ **Результат:**
 - Визначення можливості реалізації проєкту за законодавством про ППП
 - Визначення будь-яких проблем або труднощів у процесі

Попередня екологічна та соціальна оцінка

- ❑ **Мета** - попередньо підтвердити вплив проєкту на довкілля та соціальний розвиток
- ❑ **Обґрунтування** – загальна оцінка проєкту та підґрунтя для подальшої належної перевірки
- ❑ **Сфера дії:**
 - Відповідність проєкту національним екологічним стандартам та стандартам планування
 - Наявність істотного соціального чи екологічного впливу та як його можна пом'якшити
 - Необхідні погодження та зацікавлені сторони, що мають бути залучені
- ❑ **Результат:**
 - Ризики, пов'язані з екологічним та соціальним впливом проєкту
 - План подальшої перевірки

Приклади питань для **первинної оцінки соціального впливу**: гендер, групи меншин, безпека, регіональний розвиток та вплив на бідність, праця та умови праці, здоров'я та культурний стан громади

Приклади сфер для **впливу на довкілля**: повітря, вода, якість земель, природне різноманіття за межами безпосередньої зони проєкту

Попередня оцінка ризиків

- ❑ **Мета** - якісне визначення початкових ключових проєктних ризиків та ймовірності їх виникнення й масштабів їх впливу
- ❑ **Обґрунтування** - аналіз основних ризиків
- ❑ **Сфера дії:**
 - Визначення ризиків
 - Попередній розподіл ризиків, враховуючи принцип розподілу ризиків
 - Якісна оцінка ймовірності та впливу ризику
 - пріоритезація ризиків
- ❑ **Результат:**
 - Реєстр ризиків
 - Попередній розподіл ризиків

Види ризиків:

1. правові ризики;
2. ризики затримок з отриманням дозволів, ліцензій;
3. ризик при відведенні землі;
4. проєктні та будівельні ризики;
5. ризики експлуатації та технічного обслуговування;
6. ризики попиту;
7. екологічні ризики;
8. ризики форс-мажорних обставин;
9. фінансові та макроекономічні ризики;
10. збалансування фінансової рівноваги;
11. політичні та соціальні ризики

Попередня фінансова оцінка

- ❑ **Мета** - попередньо визначити, чи є проєкт доступним та фінансово життєздатним
- ❑ **Обґрунтування** - підтримка вимоги щодо визначення механізму оплати та оцінки вартості проєкту
- ❑ **Сфера дії:**
 - Початкова оцінка фінансових витрат проєкту (капітальні вкладення, операційні витрати)
 - Початкове рішення щодо доступності проєкту (традиційні закупівлі)
 - Визначеність з тим, хто буде платити за роботи / послуги
 - Потенціал генерації доходу
 - Наявність фінансового розриву (якщо доходи покриватимуть / не покриватимуть витрати)
- ❑ **Результат:**
 - Попереднє визначення фінансової життєздатності
 - Визначення механізму оплати
 - Визначення джерел фінансування та забезпечення бюджетної доступності

Фінансові витрати = грошові потоки проєкту

Фінансова життєздатність = очікувані доходи (надходження) за розумного сценарію, що є достатніми для покриття всіх очікуваних витрат (відтоків), таких як капітальні вкладення та операційні витрати

Можливість залучення фінансування = здатність проєкту залучати приватне, комерційне фінансування (у вигляді статутного капіталу, а також необхідної суми боргу)

Державна підтримка сприяє покращенню фінансової життєздатності проєкту. Однак це може призвести до додаткових зобов'язань та фіскальних наслідків

Визначення зацікавлених сторін та стратегія їх залучення у проєкт

- ❑ **Мета** - визначити попередній перелік користувачів інфраструктури чи послуги та інших зацікавлених сторін, які будуть залучені в реалізацію проєкту або зазнають впливу від нього.
- ❑ **Обґрунтування** – забезпечення ефективного середовища для реалізації проєкту та платформа для спілкування та залучення
- ❑ **Сфера дії:**
 - Визначення всіх зацікавлених сторін, які зазнають впливу
 - Визначення всіх сторін, які мають інтерес, але не зазнають впливу, у тому числі з боку виконавчої влади
 - Розуміння їх занепокоєння, інформаційних потреб, каналів зв'язку
 - Визначення ключових авторитетів для виявлення важливих точок входу у процесі залучення зацікавлених сторін
- ❑ **Результат** - карта залучених зацікавлених сторін та стратегія залучення

Потенційні зацікавлені сторони:

1. Державний сектор (центральний, місцевий)
2. Приватний сектор (підрядники, фінансисти)
3. Землевласники, які зазнають впливу
4. Місцеві жителі та підприємства
5. ЗМІ
6. Академії
7. Громадські організації

План комунікації повинен описувати:

1. Роль та актуальність кожної зацікавленої сторони
2. Їх вплив на проєкт
3. Як погляди або думки зацікавлених сторін будуть враховані в процесі
4. Ключові повідомлення команди проєкту для конкретної аудиторії

Попереднє визначення сфери охоплення проекту ППП

- ❑ **Мета** - визначення будь-яких характеристик, які дозволять припустити, що запропонований проект придатний для реалізації як ППП
- ❑ **Обґрунтування** - сфера охоплення ППП - це роботи, які майбутній приватний партнер виконає для досягнення цілей проекту. Сфера охоплення проекту ППП може відрізнятися від обсягу проекту
- ❑ **Сфера дії:**
 - Попередня сфера охоплення ППП на підставі найкращого судження та наявної інформації про проект
 - Базове визначення запропонованого механізму платежів з урахуванням тієї міри, в якій певна форма доходу забезпечить узгодження інтересів приватної сторони та держави/громади
- ❑ **Результат** – початкова сфера охоплення ППП

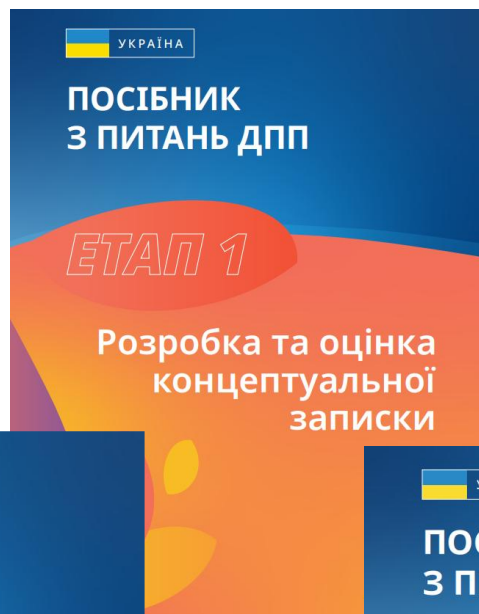
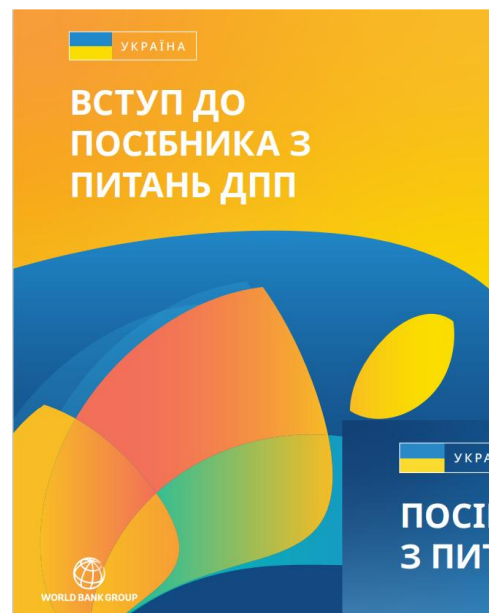
Скринінг ППП

- ❑ **Мета** - перевірити придатність до ППП та якісне співвідношення ціни та якості
- ❑ **Обґрунтування** – підтвердження, що проєкт гідний подальшої підготовки та виділення ресурсів, або реалізації
- ❑ **Сфера дії**
 - Групування
 - Вихідні ключові показники діяльності (KPI)
 - Розмір задля виправдання трансакційних витрат і адекватності для ринку
 - Можливий «апетит» на ринку
 - Перевага
 - Розподіл ризиків (стимули)
 - Технологія

Критерії оцінки концептуальної записки щодо готовності до переходу до Етапу 2

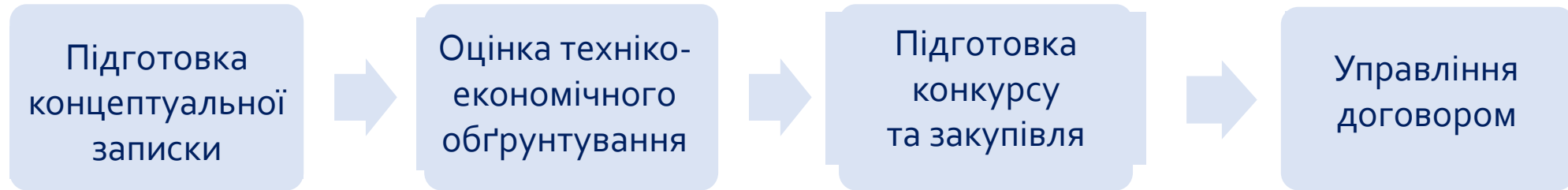
1. Повнота всієї мінімальної інформації
2. Стратегічна оцінка (узгодження цілей проєкту з цілями та пріоритетами)
3. Економічна оцінка
4. Фінансова оцінка (фінансово проєкт має сенс)
5. Фіскальний випадок (сукупний фіскальний ризик портфелю ППП є нижче порогового значення, якщо включити до нього проєкт; сукупний фіскальний ризик / зобов'язання, надані публічним партнером, є нижче порогового значення.) Проєкт може забезпечити співвідношення ціни та якості
6. Потенційна придатність до ППП
7. Адекватна інституційна спроможність

Посібник з питань ДПП



Структура Посібника з питань ППП

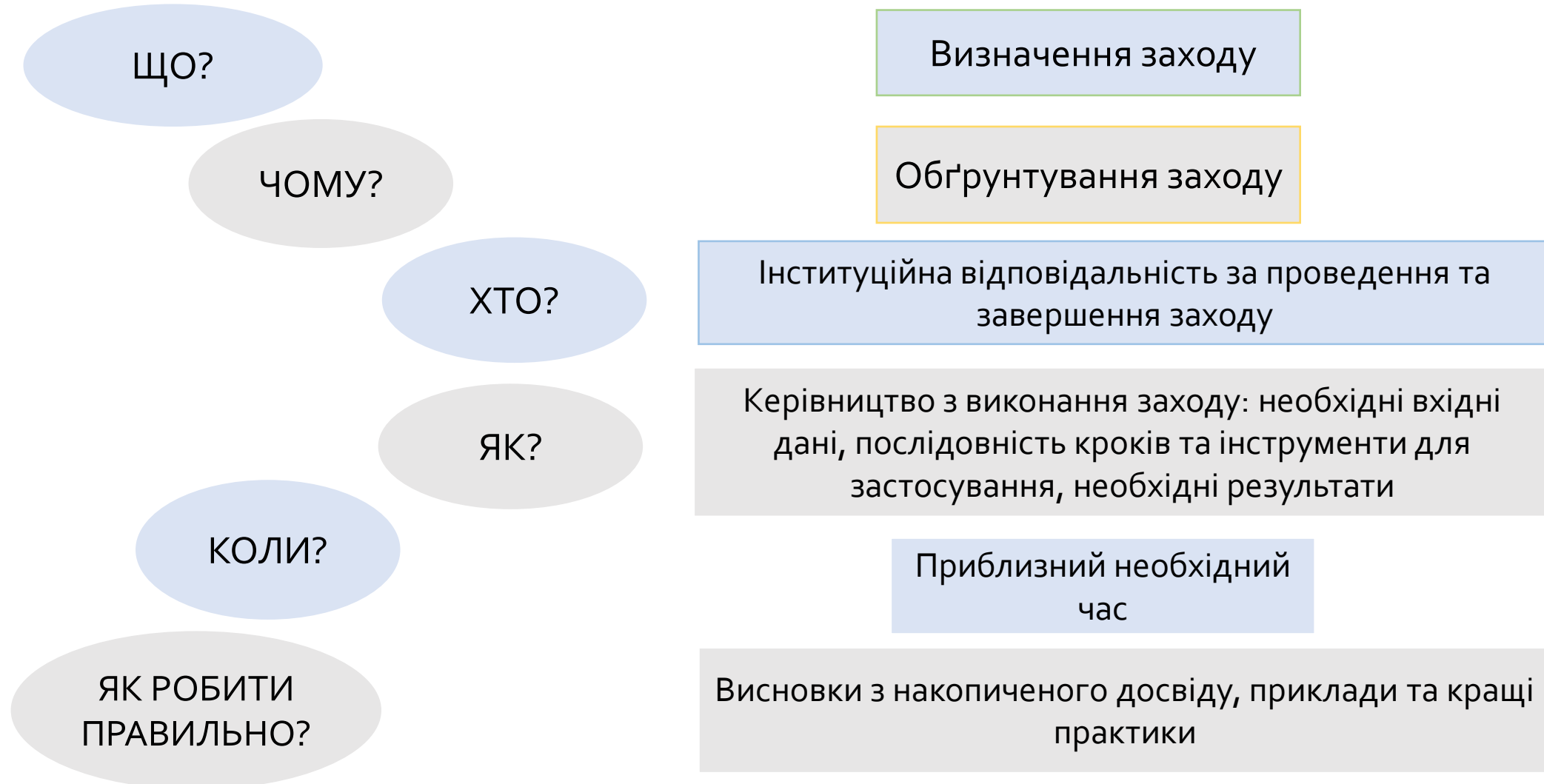
- ❑ Чотири основні документи, що відповідають чотирьом етапам у ДПП / концесіях



- ❑ Кожен етап складається з ключових незалежних завдань / заходів, доповнених шаблонами та / або контрольними списками, де це доречно
- ❑ Рекомендації щодо проведення аналізу вигід та витрат (CBA), Основи оцінки співвідношення ціни та якості (VfM), Оцінка та управління фіскальними ризиками в ППП / концесіях з використанням моделі оцінки фіскальних ризиків ППП (PFRAM), розробленої МВФ та Світовим банком
- ❑ Поради щодо того, коли і як використовувати зовнішніх консультантів з питань транзакцій

Підхід Посібника з питань ДПП

Кожне завдання організоване та представлене таким чином



Дякую за увагу!



УКР EN

• ГОЛОВНА

ДІЯЛЬНІСТЬ >

КОМАНДА

ТРЕНІНГИ

ПУБЛІКАЦІЇ >

НОВИНИ

ГАЛЕРЕЯ

КОНТАКТИ



<https://appp.com.ua/>
Irina.zapatrina@gmail.com

