

ІНВЕСТИЦІЙНО-ІННОВАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 330.322.1:351

DOI: <https://doi.org/10.32782/2415-8801/2020-5.17>

Гришкевич О.М.

директор департаменту державних інвестиційних проєктів
та підтримки розвитку Мінекономіки;
асистент кафедри менеджменту в будівництві,
ВСП «Інститут інноваційної освіти
Київського національного університету будівництва і архітектури»

СУЧАСНІ ФОРМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ІНВЕСТИЦІЙ
В УМОВАХ СЕКТОРАЛЬНОЇ СТИМУЛЯЦІЇ ЕКОНОМІЧНОГО ВІДНОВЛЕННЯ

У статті обговорюються сучасні форми публічних інвестицій у розвиток інфраструктури як важливі інструменти секторальної стимуляції сталого розвитку. Пошук додаткових ресурсів для розвитку інфраструктури вимагає від урядів більш виважено підходити до вибору моделі співпраці з приватним сектором в рамках публічного інвестування. Кількість державно-приватних партнерств зростає так само як і збільшуються фіскальні зобов'язання урядів. Тому зросли вимоги до управління публічними інвестиціями (УПІ), якості управління ДПП в контексті всього проєктного циклу та на основі оцінки якості управління публічними інвестиціями запроваджено ряд змін в українській системі. Інструменти діагностики потребують уважного і вчасного застосування, до прийняття рішення щодо напрямів реформування і через проміжок часу після здійснення реформи, що дає можливість оцінити результати і окреслити подальші зміни.

Ключові слова: публічні інвестиції, державно-приватне партнерство, оцінка проєктів, управління публічними інвестиціями, діагностика, співвідношення ціни та якості.

MODERN FORMS OF PUBLIC INVESTMENT UNDER THE CONDITIONS
OF SECTORAL STIMULATION OF ECONOMIC RECOVERY

Gryshkevych Oksana

Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture of Ukraine;
SSU «Institute of Innovative Education
of the Kyiv National University of Construction and Architecture»

In this article discusses public investment in infrastructure development as one of the important tools for sectoral stimulation of sustainable development. In the context of economic recovery, the finding additional resources for infrastructure development requires that governments have to provide a more prudent approach to choosing a model for cooperation with the private sector. The number of public-private partnerships is increasing, as are amount of government fiscal commitments. So the requirements for public investment management (PIM) and the quality of PPP management in the context of the entire project cycle have increased. Based on the recommendations of the PIM assessment, a number of changes have been introduced in the Ukrainian PIM system. Starting from 2016, when forming the draft State Budget of Ukraine, the government applies a unified system of appraisal, examination and transparent selection of state investment projects, which provides for the introduction of state budget allocation in the form of state capital investments based on feasibility, efficiency and transparency of selecting process. A system for monitoring the implementation of projects has also been introduced, which is carried out quarterly in a year – generalized information is posted on the website of the Ministry of Economy, and reports on the websites of the bodies – the main executive agencies of these projects. This new approach does not cover IFI's projects and PPP. As it is not always clear whether a PPP is a good way, the costs and benefits of a PPP initiative should be considered objectively within a unified public investment management system. Diagnostic tools of PIM performance need to be applied carefully and in a timely manner, before deciding on reform steps and after a period of reform, which makes it possible to assess the results and outline further changes. As a first step is recommended to unify stages of planning, conceptualization and appraisal for all public investment projects (PIP), including procedures and guidelines for VfM assessment to determine whether or not the project should be implemented as a PPP, or follow PIP. Efficient PIM provides strong mechanisms to manage the fiscal implications and risk sharing arrangements that would require for PPP and leaves a less space for wasting public money.

Keywords: public investments, public-private partnership, project appraisal, public investment management, diagnostic tools, value for money.

Постановка проблеми. Приєднавшись до Цілей сталого розвитку одним із пріоритетів Україна визначила, зокрема, необхідність розвитку якісної, надійної, сталої і доступної інфраструктури, розширення форм участі держави у різних інфраструктурних проєктах. Публічні інвестиції реалізуються в традиційній формі – інфраструктурних проєктів, так і в сучасній формі – публічно-приватного партнерства, яка передбачає залучення приватного партнера та інвестора.

Пожвавлення інвестування задля економічного зростання є однією з найважливіших задач, із якими стикаються країни, але обмежений фіскальний простір бюджетних коштів, разом з використанням інвестицій як стимулу для зростання, вимагає більшої ефективності в практиці державного управління інвестиціями. Це у свою чергу потребує застосування діагностичних інструментів для оцінки системи управління публічними інвестиціями (УПІ) в контексті запровадження державно-приватного партнерства, та виявлення з їх допомогою елементів УПІ, які потребують удосконалення або запровадження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відзначити, що різним аспектам розвитку механізмів державно-приватного партнерства присвятили свої наукові дослідження ряд іноземних та вітчизняних учених. Однак окремі питання ДПП в контексті державного управління, реалізації державної інвестиційної та фіскальної політики охоплюють роботи лише декількох науковців – А. Posner [1], В. Shin [1], S. Osborne [2], І. Запатріна [3], С. Квітка [4], А. Мельник [5] та групою учених в монографії за ред. чл.-кор. НАН України Т. Єфименко [6].

Значний науково-практичний вклад в розроблення методології діагностики якості управління публічними інвестиціями та державно-приватного партнерства, реалізації моделей ДПП на практиці внесли розробки міжнародних організацій: Світового банку, Міжнародного валютного фонду, Європейського банку реконструкції та розвитку, Європейської економічної комісії ООН, Організації економічного співробітництва та розвитку тощо.

Разом з тим питання ДПП потребує вивчення в контексті цілісного підходу до управління публічними інвестиціями та визначення інструментів оцінки його ефективності.

Метою статті є розгляд особливостей діагностики проєктного циклу ДПП в рамках управління публічними інвестиціями і визначення напрямів удосконалення адміністративно-управлінського формату впровадження публічного інвестування.

Виклад основного матеріалу. Зміщення акценту в державній політиці багатьох країн в останні роки від бюджетного фінансування до стимулювання залучення приватного капіталу в розвиток інфраструктури вимагає якісного поліпшення системи державного управління інвестиціями на основі розвитку національної інституційного середовища і ускладнення функцій органів державної влади. Це в свою чергу призвело до нового витка у розвитку методології оцінки ефективності державного управління публічними інвестиціями як у формі традиційних проєктів, так і ДПП.

Витрати публічного сектора (органів національного та субнаціонального рівнів, державних та комунальних підприємств) на створення інфраструктури, що є дер-

жавною або комунальною власністю, і з продуктивним використанням інфраструктури строком понад один рік – є за своєю суттю публічними інвестиціями. Джерелами фінансування можуть бути бюджетні кошти (державного або місцевого бюджету), запозичені кошти, кошти державного або комунального підприємства, плата з користувачів інфраструктури. Саме в таких загальноприйнятих рамках частіше використовується поняття публічних інвестицій як найбільш охоплює всі його прояви. Публічні інвестиції можуть приймати форму традиційних інфраструктурних проєктів або державно-приватного партнерства.

Історично, уряди країн почали вже давно вдаватися до залучення приватних інвестицій у різних формах. В першу чергу, партнерства забезпечують синергію від взаємодії держави або інших публічних інститутів та приватного сектора для вирішення суспільно важливих завдань, як правило, середньострокового або довгострокового характеру. В другу чергу, партнерства є актуальним інструментом в умовах необхідності подолання розриву між потребою в розвитку багатьох галузей промисловості, модернізації існуючої та створенні нової інфраструктури. Цей інфраструктурний розрив [7] виникає як різниця між відкладеним попитом, що не задоволений фактично, та реальною пропозицією інфраструктурних інвестицій, що у глобальному масштабі, за оцінками McKinsey Institute, становить до 2030 року 60 млрд дол. США, а у щорічному еквіваленті – близько 5 млрд дол. США.

Незважаючи на те, що додаткові ресурси у формі ДПП можуть пришвидшити створення нової інфраструктури, не можна і не бажано збільшувати обсяг додаткових ресурсів без обмежень. Побудова об'єктів інфраструктури за рахунок додаткових ресурсів у формі ДПП означає, що уряд позичає у приватного партнера для фінансування своїх інвестиційних потреб; фактично, додаткові ресурси, які все ще потрібно окупити в середньо- та довгостроковій перспективі. Це не "вільні гроші". Уряд не може безкінечно збільшувати розмір майбутніх зобов'язань. Якщо підвищення ефективності не досягнуто, не можна стабільно збільшувати обсяги додаткових кредитних ресурсів та їх обслуговування, не змінюючи підходи до управління публічними інвестиціями.

Отже, з фіскальної точки зору головним ключем до ініціювання проєктів ДПП є встановлення того, чи може уряд підтримувати той самий рівень фіскальної ефективності та стійкості за допомогою ДПП, як за допомогою традиційних форм реалізації. Нажаль, країнам з обмеженим досвідом у проєктах ДПП, та навіть тим, хто має досвід ДПП, важко підрахувати, наскільки залучення приватних партнерів або державні зобов'язання будуть ефективними та стійкими.

Накопичений міжнародний досвід діагностики якості управління інвестиційними проєктами в різних країнах дозволив в 2013 році формалізувати оцінку на основі розрахунку індексів ефективності управління. У 2015 році ця система була інтегрована в оцінку якості управління бюджетом, що забезпечило розгляд системи державного управління публічними інвестиціями в контексті управління публічними фінансами [8].

Завдання ідентифікації слабких ланок в державному управлінні інвестиціями в інфраструктуру зумовила необхідність розробки інструментів діагностики

системи державного управління публічними інвестиціями. У 2010 р Світовим банком були опубліковані «Основи діагностики для аналізу системи управління публічними інвестиціями» [9].

При розробці «Оснoв діагностики» фахівці Світового банку виходили з того, що система управління публічними інвестиціями в будь-якій країні повинна дотримуватися певних принципів. Вони єдині для всіх країн і відносяться як до державних інфраструктурних проєктів, так і до інфраструктурних проєктів, які здійснюються в рамках ДПП.

Були виділені вісім основних принципів належної якості управління публічними інвестиціями, які охоплюють весь життєвий цикл проєктів, що наведено у таблиці 1.

У аналітичній записці МВФ «Підвищення ефективності державних інвестицій в країнах G20» [10] була представлена оновлена версія оцінки якості управління публічними інвестиціями (Public Investment Management Assessment, PIMA). На відміну від попередніх версій в новому документі оцінка якості управління публічними інвестиціями була інтегрована в рамки бюджетного процесу. Необхідність такої інтеграції пояснюється тісним взаємозв'язком процесів управління інвестиціями з керуванням іншими бюджетними ресурсами і великою залежністю виконання інвестиційних проєктів від ефективності управління публічними фінансами в цілому.

У 2012 році було проведено діагностику системи управління державними інвестиціями України на основі PIMA [11] і у 2014 році розпочато розробку законодавчих змін з метою формування цілісної системи, а не фрагментарної як було до 2015.

Фактично у 2015: створено законодавчу основу для реформи управління державними інвестиціями - прийнято Верховною радою України зміни до Бюджетного кодексу (зокрема до статей 32, 34 та 38) та Урядом прийнято Порядок відбору державних інвестиційних проєктів. Ці акти було розроблено за експертної підтримки Світового банку на виконання Матриці реформ, узгодженої Урядом для отримання бюджетної підтримки у 2015 році.

Зміни до Бюджетного кодексу стосувались відновлення поняття державних капітальних вкладень, визначення державного інвестиційного проєкту, встановлення основних елементів для прозорого відбору проєктів та принципів відбору, інституцій відповідальних за відбір, вбудову етапів планування, відбору, моніторингу реалізації, перерозподілу видатків на державні інвестиційні проєкти в бюджетний процес.

Для забезпечення сталості фінансування раніше розпочаті проєктів (перехідних) визначено принцип розподілу коштів між відібраними проєктами – не менше 70 відсотків загального обсягу капітальних вкладень спрямовуються на вже розпочаті проєкти.

Постановою КМУ від 20.07.2015 № 571 «Деякі питання управління державними інвестиціями» затверджено положення і склад колегіального органу, відповідального за відбір проєктів, фінансування яких включається в державний бюджет в межах ліміту державних капітальних вкладень, доведених Мінфіном на підставі бюджетної декларації на плановий рік та два наступні роки. Постановою також затверджено порядок відбору та проведення експертизи державних

інвестиційних проєктів, врахування результатів моніторингу реалізації проєктів.

Порядок відбору державних інвестиційних проєктів вперше визначив процедуру селекції проєктів на основі техніко-економічного аналізу. Запроваджено обов'язкове застосування аналізу вигід і витрат для проєктів вартістю понад 30 млн. гривень. До цього моменту вимога здійснення аналізу вигід та витрат носила декларативний характер в Бюджетному кодексі, оскільки жодна інструкція, методичні рекомендації не розкривали його сутність і не вимагалось у підзаконних актах подання результатів аналізу вигід і витрат для виділення фінансування на реалізацію проєкту. На сайті Мінекономіки розміщені міжнародні рекомендації з проведення оцінки проєктів, а також з 2017 року Методичні рекомендації щодо підготовки та проведення оцінки державного інвестиційного проєкту затверджені наказом Мінекономіки від 22.12.2017 № 1865, які дають більш детальні інструкції з підготовки проєктів, ніж це було раніше.

Починаючи з 2016 року при формуванні проєкту Державного бюджету України уряд застосовує єдину систему проведення оцінки, експертизи та прозорого відбору державних інвестиційних проєктів, якою передбачено запровадження розподілу коштів державного бюджету у вигляді державних капітальних вкладень на основі обґрунтованості, ефективності та прозорості відбору державних інвестиційних проєктів. Також запроваджено систему моніторингу реалізації проєктів, яка здійснюється щоквартально в за рік – узагальнена інформація розміщується на сайті Мінекономіки, а звіти на сайтах органів – головних розпорядників за цими проєктами.

Щодо ДПП в контексті управління публічними інвестиціями. Країни схильні сприяти проєктам ДПП, оскільки (а) вони очікують досягнення кращого співвідношення ціни та якості, використовуючи креативність та ефективність приватного сектору, і (б) їм бракує фінансових або людських ресурсів для самостійного здійснення проєктів. Ці два обґрунтування ДПП зазвичай наводяться як необхідність підвищення ефективності (або кращого співвідношення ціни та якості) та послаблення фіскальних обмежень (або залучення додаткових ресурсів).

Основне обґрунтування повинно бути зосереджене на ефективності загалом. Однак обґрунтування ефективності, як правило, базується на ряді припущень, які можуть існувати або не існувати в тій чи іншій країні: конкурентні ринки, ефективна ідентифікація та реалізація, оптимальні передача всіх або частки ризиків, а також здатність готувати якісні проєкти та розробляти та узгоджувати хороші контракти. Обґрунтування фіскальних обмежень також має важливе значення, оскільки брак державних фінансових ресурсів, особливо в країнах, що розвиваються, може призвести до неадекватних інвестицій у необхідну інфраструктуру, що призведе до низького рівня інвестицій державного сектору проти валового внутрішнього продукту (ВВП) та стримує зростання ВВП. Ці низькі публічні інвестиції можуть, у свою чергу, погіршити здатність уряду погашати борг. Враховуючи вплив додаткових інвестицій в інфраструктуру на національну економіку, багато країн сприяли проєктам ДПП замість скорочення обсягів інвестицій, коли вони стикаються з браком фінансових ресурсів.

Таблиця 1

Порівняння основних елементів управління публічними інвестиціями

РІМА (IMF)	Основи діагностики (WB)	Управління публічними інвестиціями для ДПП (WB)
А. Планування сталого рівня державних інвестицій 1. Фіскальні принципи або правила 2. Національне та галузеве планування 3. Центральні-місцеві координації 4. Державно-приватне партнерство 5. Регулювання діяльності інфраструктурних компаній В. Забезпечення розподілу державних інвестицій на потрібні сектори та проекти 6. Багаторічне бюджетування 7. Комплексність бюджету 8. Бюджетна єдність 9. Оцінка проекту 10. Вибір проекту С. Реалізація проектів вчасно та за бюджетом 11. Захист інвестицій 12. Наявність фінансування 13. Прозорість виконання бюджету 14. Управління реалізацією проекту 15. Моніторинг державних активів	1. Інвестиційне керівництво, розробка проектів та попередній відбір 2. Офіційна оцінка проекту 3. Незалежна перевірка оцінки 4. Вибір проекту та складання бюджету 5. Впровадження проекту 6. Коригування проекту 7. Експлуатація об'єкта 8. Основний огляд та оцінка завершення	1. Стратегічні вказівки щодо скринінгу та планування ДПП 2. Єдина рамка для оцінки проектів 3. Незалежний огляд оцінки 4. Прозорий облік, складання бюджету та захисні межі для фіскальних зобов'язань 5. Посилення реалізації проекту ДПП 6. Коригування проекту шляхом рефінансування та переговорів 7. Краще надання послуг завдяки кращій експлуатації та технічному обслуговуванню 8. Попередня оцінка реалізації проекту ДПП: чи забезпечує ДПП краще співвідношення ціни та якості?

Джерело: складено на основі [9; 10; 12]

У 2015 році Світовий банк розробив інструмент діагностики управління публічними інвестиціями для ДПП (PIM4PPP), щоб допомогти урядам застосувати єдині (уніфіковані) підходи публічного інвестування до традиційних проектів та ДПП. Цей інструмент забезпечує аналітичні основи для оцінки всього інвестиційного циклу, від оцінки обґрунтування проекту до оцінки результатів проекту, в рамках єдиної системи, що має забезпечувати ефективне управління традиційними проектами та ДПП [12]. Порівняння з іншими інструментами діагностики наведено у таблиці 1 і свідчить про узгодженість запропонованих методологій за етапами УПІ: планування, оцінка, відбір, реалізація проектів.

Які переваги і особливості управління публічними інвестиціями в контексті єдиних підходів для традиційних проектів та ДПП?

1) Щодо скринінгу та планування ДПП

Встановлення стратегічного нагляду та планування для потенційних ДПП повинно бути відправною точкою, оскільки воно пропонує такі основні переваги: де і в яких секторах є потреба залучення приватного капіталу, обмеження секторів.

2) Єдина рамка для оцінки проектів

Досягнення цілей проекту за оптимального співвідношення ціни та якості повинно бути рушійною силою будь-якої оцінки проекту. Важливо забезпечити фіскальне регулювання для оцінки проектів ДПП з такою ж обережністю, що застосовується до звичайного впровадження. Єдина система оцінювання забезпечить досягнення цієї мети.

Країни, які мають давню історію впровадження ДПП, доклали зусиль, щоб створити уніфіковану основу для оцінки проектів. Найкращі приклади: Великобританія – «Зелена книга», забезпечує уніфіковану основу для підготовки та оцінки як звичайних проектів, так і проектів ДПП; в Австралії уряд штату Новий Південний Уельс забезпечує уніфіковану схему,

вирішуючи спочатку, чи необхідні інвестиції в конкретний проект («рішення про інвестування»), використовуючи аналітичні методи, такі як аналіз витрат і вигід (Cost&Benefit Analys – CBA), а потім розглядає варіанти закупівель («Метод фінансування») за допомогою аналізу співвідношення ціни та якості (Value for money – VFM). Південна Корея – ще один приклад, коли була встановлена уніфікована система оцінки проектів, яка вимагала перевірки ефективності з використанням аналізу CBA та аналізу VFM при розгляді потенційного інвестиційного проекту.

Беручи до уваги досвід та уроки Австралії, Південної Кореї та Великобританії, стандартизований приклад оцінки проектів в єдиній структурі може складатися з двох етапів: (а) рішення про підготовку проекту та (б) рішення про впровадження проекту. Оцінка VFM забезпечує кількісне порівняння VFM між варіантами та обґрунтування рішення щодо варіанту реалізації. Це також заохочує оцінювачів проектів враховувати ризики на початку життєвого циклу проекту та враховувати варіанти передачі ризику в процесі торгів.

3) Незалежний огляд оцінки

Незалежний огляд корисний, зокрема, для великих проектів, вигоди яких невизначені або фіскальні ризики занадто високі. Так зване попередження оптимізму – зниження вартості та завищення вигод - є загальновідомою стимулюючою проблемою, і незалежна експертна оцінка може забезпечити додаткові важелі для обмеження будь-яких небажаних ефектів.

Чим більше суб'єкт оцінки незалежний від конкретного методу або агенції, тим більше його судження може бути неупередженим, що сприяє оптимальному партнерству між двома сторонами.

4) Прозорий облік, складання бюджету та захисні межі для фіскальних зобов'язань

Досі не існує вичерпного та загальнообов'язкового або прийнятого стандарту бухгалтерського обліку

для поводження з ДПП у національних бюджетах та у міжнародних статистичних базах даних. Уряди держав-членів ЄС вирішили встановити правила щодо процедур бухгалтерського обліку для проектів ДПП (Євростат 2004, 2012¹).

Прозорість є ключовим елементом бюджетування та належного управління, і, отже, МВФ (2006) та ОЕСР (2012) звертаються до принципу, згідно з яким бюджетна документація повинна прозоро розкривати всю можливу інформацію стосовно витрат (капітальних та періодичних), явних зобов'язань та непередбачених обставин. пасиви ДПП.

5) Посилення реалізації проекту ДПП

Під час реалізації проекту ДПП слід передбачити зміни до початкового плану проекту. Тому уряд повинен переконатись, що показники, викладені в техніко-економічному обґрунтуванні проекту, бізнес-аргументації та аналізі VFM, не ослаблюються та не погіршуються під час процесу.

Корисно розробити та оголосити стандартні вказівки щодо впровадження для прийняття стратегії закупівель, управління процесами торгів, розробки типової угоди про проект та стандартних положень, видання настанов щодо специфікації результатів, управління контрактами тощо. Ці вказівки надають як державним замовникам, так і приватним компаніям базове розуміння та чіткість того, як розробляються та закуповуються окремі проекти ДПП за єдиною системою, що зменшує ризики та невизначеність проекту. Важливо також забезпечити державних службовців, відповідальних за реалізацію та управління проектами ДПП, програмами нарощування потенціалу та навчальних курсів щодо того, як розробляти та закуповувати проекти ДПП.

6) Коригування проекту шляхом рефінансування та переговорів

Коли проекти вступають у фазу реалізації, ефективність управління проектами та переговори набувають важливого значення. Важливо чітко розуміти процес коригування проектів ДПП, особливо щодо двох окремих випадків рефінансування та переукладень.

7) Краще надання послуг завдяки кращій експлуатації та технічному обслуговуванню

Рекомендується, щоб орган влади вносив детальну інформацію про проекти ДПП у базу даних. Основні компоненти цієї бази даних можуть включати фінансовий стан, хід проекту та питання, пов'язані з фінансовою підтримкою. База даних може бути використана для розробки кращої політики та впровадження ДПП як у теперішній час, так і в майбутньому. Проекти ДПП легко використовують опитування задоволеності та оцінку ефективності для забезпечення контролю якості послуг.

8) Попередня оцінка результативності проекту ДПП: чи забезпечує ДПП краще співвідношення ціни та якості (ex post оцінка)

Базовий огляд завершення проекту повинен застосовуватися до всіх проектів систематично. Цей огляд включає перевірку відповідальним відомством або профільним міністерством для оцінки того, чи був

проект завершений в рамках первісного (та зміненого) бюджету та часових рамок; чи доставлені результати як зазначено; та чи досягнуто чи досягаються початкові цілі проекту. Такий аудит варто проводити вищій аудиторській установі.

Тим не менше, одним із способів оцінки ДПП є чітке відстеження доказів економії коштів та збільшення ефективності (мікроекономічна оцінка), а також доказів внеску ДПП у національну економіку (макроекономічна оцінка).

В перший рік впровадження цей інструмент (PIM4PPP) був застосований у 2015 році для оцінки системи управління публічними інвестиціями для ДПП в Україні [13]. Частина рекомендації щодо удосконалення управління ДПП були враховані при розробці нового закону про концесії, прийнятого у 2019 році. Це дало змогу гармонізувати концесійне законодавство з принципами, запровадженими законом про державно-приватне-партнерство.

Вітчизняний практичний досвід запровадження та реалізації масштабних національних інфраструктурних проектів на засадах державно-приватного партнерства в Україні та її регіонах на сучасному етапі розвитку доволі незначний, що підтверджується як спостереженнями Світового банку, так і вітчизняною статистикою.

За даними Світового банку, який проводить збір статистичних даних з 1992 року про реалізацію інфраструктурних проектів за участі приватного сектора у 139 країнах із середнім та низьким рівнями доходів, у 2017 р. частка приватних інвестицій у інфраструктуру в цих країнах збільшилась, порівняно з 2016 р., на 37% і становила 93,3 млрд дол. США

В Україні, за даними Світового банку, незважаючи на розвинену нормативно-правову базу, майже відсутній досвід успішної реалізації великих проектів ДПП порівняно з країнами-лідерами.

Усього за період з 1992–2019 рр. реалізовано 82 проекти, на першому місці в Україні за кількістю проектів із застосуванням ДПП – енергетика (610 проектів), на другому – видобування природного газу (11 проектів). У сфері транспорту, за даними Світового банку, починаючи з 1992 р. було лише три проекти у морських портах. Попри багаторічні намагання Укравтодору та Мінінфраструктури з проведення концесійних конкурсів, договори на будівництво автодоріг на умовах концесії чи ДПП в Україні не реалізуються.

Станом на початок 2020 року за даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні на засадах ДПП укладено 187 договорів, з яких реалізується 52 (34 – договорів концесії, 16 – договорів про спільну діяльність, 2 – інші договори), 135 договорів не реалізується (4 договори – закінчено термін дії, 18 договорів – розірвано, 113 договорів – не виконуються).

Висновки. На мою думку, ще достатньо простору для удосконалення системи управління публічними інвестиціям в частині традиційних проектів, так і ДПП. Щодо того, чи має це бути єдина процедура, то експертами не раз наводились аргументи у підтримку такого підходу, при цьому надавався великий спектр

¹ Євростат Європейської Комісії опублікував 15 березня 2012 р. Переглянутий Посібник з державного дефіциту та боргу, документ-заявку, що доповнює Європейську систему рахунків (ESA95) (Євростат 2012).

критичних відмінностей та особливостей проектного циклу ДПП, які проаналізовано у цій статті.

Оцінка проектів ДПП є надзвичайно складною як через інституційну слабкість, так і через велику кількість задіяних дисциплін – економіка, фінансова політика, бухгалтерський облік та звітність, право, політологія, інжиніринг та управління інвестиціями в державно-приватному партнерстві.

Оскільки не завжди зрозуміло, чи є ДПП хорошим шляхом, витрати та вигоди від ініціативи ДПП повинні об'єктивно розглядатися в рамках єдиної системи управління публічними інвестиціями.

Виходячи з практики, доцільно запровадити уніфікований підхід («єдине вікно») до підготовки та оцінки публічних інвестиційних проектів (незалежно від обраного джерела фінансування) до моменту прийняття рішення – чи варто реалізовувати проект і яку модель реалізації обрати, щоб далі вже рухатися за

процедурами, визначеними у бюджетному законодавстві чи законодавстві щодо державно-приватного партнерства.

Першим кроком рекомендується уніфікувати етапи концептуалізації та оцінки всіх пропозицій щодо публічних інвестиційних проектів (ПП), включаючи розробку процедур та методичних рекомендацій для оцінки співвідношення ціни та якості (VfM), щоб визначити, чи слід реалізовувати проект як ДПП, чи продовжити як традиційний ПП. Наступним кроком запровадити незалежну експертизу для проектів прогнозованою вартістю понад 100 млн.євро і для проектів, коригована вартість яких перетнула зазначену межу.

За умови належного управління, публічне інвестування є формою державних видатків з потенціалом підтримувати зростання економіки. І навпаки, неправильний вибір напряму інвестиції марнує ресурси, руйнує довіру суспільства та може гальмувати розвиток.

Список використаних джерел:

1. Posner A., Shin B., Tkachenko N. Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*. 2008. Vol. 9. № 1. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v9-art3-en> (дата звернення: 18.12.2020).
2. Osborne S.P. *Managing Public-Private Partnerships for Public Services: An International Perspective*. London: Routledge, 2000. P. 29–38.
3. Запатріна І.В. Публічно-приватне партнерство: потенціал для економік, що розвиваються. Lambert Academic Publishing – Saarbrücken, 2013. 197 с.
4. Квітка С.А. Публічно-приватне партнерство як дієвий механізм взаємодії влади та бізнесу. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 7–8 (21–22). С. 47–56.
5. Мельник А.Ф. Державно-приватне партнерство в системі інститутів національної економіки: механізми розвитку. *Економічна думка ТНЕУ*. 2017. 302 с.
6. Єфименко Т. (ред.) Державно-приватне партнерство в системі регулювання економіки / НАН України, Ін-т екон. та прогнозів. Київ, 2012. 372 с.
7. Bridging Global Infrastructure Gaps. McKinsey Global Institute. McKinsey & Company, 2016. URL: <http://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/bridging-global-infrastructure-gaps> (дата звернення: 11.12.2020).
8. Making Public Investments More Efficient / IMF Policy Paper. International Monetary Fund, June 2015. URL: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf> (дата звернення: 12.12.2020)
9. Rajaram A., Le T.M., Biletska N., Brumby J. A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management. The World Bank, 2010. URL: <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/FrameworkRajaram.pdf>. (дата звернення: 16.12.2020).
10. Improving Public Investment Efficiency in the G-20. International Monetary Fund, September 2015. URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/090115.pdf> (дата звернення: 16.12.2020).
11. Україна: оцінка управління державними інвестиціями. 2012. Міжнародний банк реконструкції та розвитку ; Світовий банк. URL: <https://issuu.com/world.bank.europe.central.asia/docs/ukraine-pim-ukr> (дата звернення: 06.12.2020).
12. Jay-Hyung Kim, Jonas Arp Fallov, Simon Groom. Public Investment Management Reference Guide. February, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1529-4> (дата звернення: 12.12.2020).
13. Державно-приватне партнерство в контексті управління державними інвестиціями в Україні. Оцінка. 2015. Світовий банк. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/495131467995051959/pdf/106249-UKRANIAN-WP-P153935-PUBLIC-Public-Investment-UKR-Web-cover.pdf> (дата звернення: 16.12.2020).

References:

1. Posner A., Shin B., Tkachenko N. (2008) Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 9, no. 1. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v9-art3-en> (accessed 18 December 2020).
2. Osborne S.P. (2000) *Managing Public-Private Partnerships for Public Services: An International Perspective*. London: Routledge, pp. 29–38.
3. Zapatrina I.V. (2013) Publicly-private partnership: potential for developing economics. Lambert Academic Publishing – Saarbrücken. 197 p.
4. Kvitka S.A. (2015) Publicly-private partnership as an effective mechanism of interaction between government and business. *Aspekty publichnogho upravlinnja* [Aspects of public management], no. 7–8 (21–22), pp. 47–56.
5. Melnyk A.F. (2017) Derzhavno-pryvatne partnerstvo v systemi instytutiv nacionalnoji ekonomiky: mekhanizmy rozvytku [Public-private partnership in the system of institutions of the national economy: mechanisms of development]. *Ekonomichna dumka TNEU* [Economic think TNEU]. 302 p.

6. Jefymenko T. (ed.) (2012) Derzhavno-pryvatne partnerstvo v systemi rehuljuvannja ekonomiky [Public-private partnership in the system of economic regulation]. NAN Ukrainy, In-t ekon. ta prohnozuv. Kyiv. 372 p.
7. Bridging Global Infrastructure Gaps / McKinsey Global Institute. McKinsey&Company, 2016. Available at: <http://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/bridging-global-infrastructure-gaps> (accessed 11 December 2020).
8. Making Public Investments More Efficient. IMF Policy Paper. International Monetary Fund, June 2015. Available at: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf> (accessed 12 December 2020).
9. Rajaram A., Le T.M., Biletska N., Brumby J. (2010) A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management. The World Bank. Available at: <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/FrameworkRajaram.pdf> (accessed 16 December 2020).
10. Improving Public Investment Efficiency in the G-20. International Monetary Fund, September 2015. Available at: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/090115.pdf> (accessed 16 December 2020).
11. Ukraïna: ocinka upravlinnja derzhavnymy investycijamy, 2012. [Ukraine: public investment assessment 2012] Mizhnarodnyj bank rekonstrukciji ta rozvytku. Svitovyj bank [IBRD, World bank]. Available at: <https://issuu.com/world.bank.europe.central.asia/docs/ukraine-pim-ukr> (accessed 09 November 2020).
12. Jay-Hyung Kim, Jonas Arp Fallov, Simon Groom (2020) Public Investment Management Reference Guide. February, 2020. Available at: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1529-4> (accessed 12 December 2020).
13. Derzhavno-pryvatne partnerstvo v konteksti upravlinnja derzhavnymy investycijamy v Ukraïni. Ocinka. 2015 [Public private partnership for Public investment management. Assessment. 2015]. Svitovyj bank [World bank]. Available at: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/495131467995051959/pdf/106249-UKRANIAN-WP-P153935-PUBLIC-Public-Investment-UKR-Web-cover.pdf> (accessed 16 December 2020).

E-mail: Oksana.ust@gmail.com