

С. Чернов

КОМПЛЕКСНА ЕКСПЕРТИЗА ПУБЛІЧНИХ ПРОЕКТІВ В УПРАВЛІННІ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

Проведено аналіз складових комплексної експертизи проектів в управлінні регіональним розвитком. Означено, з урахуванням концепції сталого розвитку, оцінку показників економічної, соціальної та екологічної ефективності інвестиційного проекту на різних стадіях його життєвого циклу. Обґрунтовано необхідність створення державного стандарту з проведення комплексної експертизи публічних проектів.

Ключові слова: комплексна експертиза проектів, управління регіональним розвитком, ефективність проектів.

Сталий розвиток будь-якої розвинутої держави значною мірою визначається стійким розвитком його економіки та прозорим державним управлінням, відкритістю управлінських процесів в органах публічної влади, з огляду на що загальні проблеми формування прозорих механізмів державного управління у сучасному українському суспільстві набувають все більшої актуальності.

Упровадження комплексної експертизи публічних проектів є однією з найбільших актуальних та прогресивних управлінських технологій, що має розвиватись і застосовуватись на всіх рівнях органів публічної влади та адміністрування.

Загальними проблемами при впровадженні комплексної експертизи публічних проектів є відсутність єдиного розуміння суті державної експертизи, нерозробленість науково обґрунтованої методології комплексної експертизи як механізму державного управління, невизначеність процедур її проведення та вимог до їх документування протягом виконання проекту.

Незацікавленість та недостатня обізнаність державних службовців у системних змінах гальмують процес їх упровадження. Тому необхідне наукове обґрунтування формування та упровадження прозорого механізму управління, запровадження комплексної державної експертизи у діяльність всіх органів публічного управління та адміністрування.

У сучасних методологіях проектного менеджменту використовується низка взаємодіючих підходів до управління, а саме: системний, проектний, процесний, сценарний, проактивний, дослідженням яких займаються такі відомі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: Т. Безверхнюк, С. Бушуєв, В. Воропаєв, І. Кононенко, Кліффорд Ф. Грей, Є. Матвіїшин, М. Миколайчук, О. Федорчак, А. Чередніченко, І. Чумаченко, Ю. Шаров, у працях яких здійснено аналіз методів і засобів проектного менеджменту, проаналізована методологічна роль понять, категорій і принципів, парадигм в аналізі процесів проектного управління на регіональному рівні.

Водночас залишаються недостатньо дослідженими питання комплексного системного методологічного підходу з питань стандарту державної експертизи проектів у публічній сфері.

Проте, незважаючи на загалом ґрунтовну розробленість зазначеної проблематики, вітчизняними вченими розглядалися окремі, здебільшого її інституційні аспекти, а

комплексному дослідженню проблеми експертизи публічних проектів увага не приділялася. Водночас державне управління регіональним розвитком погребує наукового обґрунтування і практичного впровадження моделі комплексної експертизи публічних проектів на регіональному рівні.

Метою дослідження є систематизація методології та методів комплексної соціальної експертизи проектів на регіональному рівні на основі аналізу вітчизняного та міжнародного законодавства в галузі державної експертизи проектів з метою підготовки стандарту комплексної експертизи публічних проектів.

Сталий розвиток будь-якої розвинутої держави значною мірою визначається стійким розвитком його економіки та прозорим державним управлінням, відкритістю управлінських процесів в органах публічної влади, сталим розвитком держави і регіонів.

Концепція сталого розвитку з'явилася внаслідок об'єднання трьох основних позицій: економічної, соціальної та екологічної. Економічний підхід до концепції стійкості розвитку заснований на теорії максимального потоку сукупного доходу. Соціальна складова стійкості розвитку орієнтована на людину і спрямована на збереження стабільності соціальних і культурних систем та справедливий розподіл благ. Всі аспекти стійкого розвитку держави впроваджуються в сфері публічного управління та адміністрування, і мають бути пріоритетом в управлінні регіональним розвитком (рис. 1).

В умовах реалізації програми розвитку України “Стратегії – 2020” основним завданням державного управління є здатність реагувати на зміни цілей і пріоритетів шляхом формування дієвого комплексу антикризових заходів. Тому необхідне забезпечення впровадження комплексної експертизи при реалізації публічних проектів у діяльності органів публічного управління з метою подальшого розвитку держави.

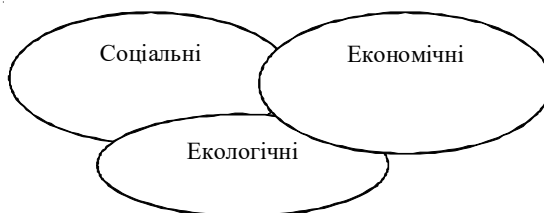


Рис. 1. Критерії ефективності в концепції сталого розвитку

Комплексна експертиза публічних проектів – це системна діяльність уповноважених експертних організацій та експертів різних галузей знань, що здійснюється за державним замовленням на договірній основі і пов'язана з проведенням досліджень, вивченням, оцінкою певного об'єкта, а також з підготовкою та оформленням експертних висновків, рекомендацій щодо предмета експертизи з метою отримання релевантної, репрезентативної, об'єктивної і достовірної інформації про досліджуваний об'єкт у сфері публічного управління [1].

Комплексна експертиза публічних проектів визначає такі основні критерії такої оцінки, як: актуальність проекту, соціальна спрямованість, ефективність використання бюджетних коштів, достовірність техніко-економічних розрахунків,

обґрунтованість обсягу та форми надання державної підтримки для реалізації інвестиційного проекту, наявність необхідного кадрового, матеріально-технічного забезпечення, узгодження екологічних, соціально-економічних інтересів, відповідність вимогам законодавства [2].

Використання комплексної експертизи проектів регіонального розвитку залежить від виду проекту, напрямку його діяльності, джерела фінансування, обов'язковості проведення експертизи та інших чинників. Порядок та методологія проведення експертизи в загальному визначенні регламентуються Постановами Кабінету Міністрів України № 701 від 09.06.2011 р., № 243 від 18.07.2012 р. [3] та іншими нормативними документами [4 – 6].

Основними складовими комплексної експертизи в управлінні регіональним розвитком є соціальна, екологічна експертизи, фінансово-економічний аналіз проектів, які дадуть змогу виявити кількісні та якісні ефекти проекту, які будуть вирішальними чинниками реалізації проекту регіонального розвитку.

Соціально-екологічний аналіз проектів регіонального розвитку набуває останнім часом все більшого значення. Врахування екологічних і соціальних ризиків і наслідків реалізації проекту – важлива умова оцінки суспільної ефективності проекту, відповідності проекту нормам і стандартам відповідного фінансування [7].

Метою екологічного аналізу проекту є оцінка впливу проекту на навколишнє середовище та умови життя людей. Основними завданнями екологічного аналізу є виявлення потенційного збитку навколишньому середовищу, що може бути нанесений унаслідок реалізації проекту; визначення системи заходів щодо зниження негативного впливу проекту на екологію; розрахунок коштів, необхідних для здійснення заходів, пов'язаних із захистом навколишнього середовища. Аналіз екологічних впливів проекту здійснюється шляхом перевірки наявності чинних дозвільних документів для фінансування та реалізації проекту, виданих уповноваженими органами в галузі проведення державної екологічної експертизи та комплексної експертизи проектною документації.

До числа показників екологічного ефекту проекту належать:

- наявність програми охорони довкілля в проекті (проектної документації);
- зниження забруднення навколишнього середовища і шуму внаслідок реалізації проекту;
- зниження плати за негативний вплив на навколишнє середовище;
- зниження кількості нещасних випадків у процесі виконання проекту;
- скорочення числа і суми претензій та штрафів екологічних органів.

Комплексна екологічна експертиза проекту здійснюється із залученням громадськості (громадської експертизи), зовнішніх незалежних експертів за необхідними державними та міжнародними стандартами.

При проведенні соціальної експертизи проекту враховуються вплив проекту на зміну суспільного життя; прийнятність проекту для місцевої громади; ставлення населення до реалізації проекту; культурні та демографічні особливості населення регіону, де передбачається здійснювати проект.

До числа показників соціального ефекту проекту регіонального розвитку належать:

- створення нових робочих місць, зокрема продуктивніших;
- зростання добробуту населення;

– поліпшення умов праці працівників публічної сфери та компанії, що реалізує проект.

Соціальні та екологічні результати (ефекти) діяльності проектної компанії з реалізації проекту регіонального розвитку відображаються у бізнес-плані проекту, експертних звітах про результати моніторингу публічних проектів, в експертному звіті результатів проекту та статистичних звітах публічних органів влади та адміністрування або інших публічних організаціях, зокрема донорських та грантових організацій, які здійснюють фінансування публічних проектів [8].

Фінансово-економічний аналіз проекту регіонального розвитку – найбільш складний і важливий (щодо впливу на економіку держави та регіону загалом) вид проектного аналізу.

Фінансово-економічний аналіз проекту передбачає зіставлення очікуваних результатів публічного проекту та витрат на його реалізацію. У ході фінансового аналізу публічного проекту необхідно:

- обґрунтувати вартість і бюджет проекту;
- зробити прогноз всіх грошових потоків проекту, балансу компанії-виконавця проекту, коефіцієнтів фінансового стану компанії-виконавця проекту;
- розрахувати і проаналізувати основні показники ефективності проекту;
- ідентифікувати і врахувати можливі фінансові ризики проекту та визначити можливості їх зниження;
- провести аналіз чутливості проекту.

Постановою Кабінету Міністрів України № 684 від 18.07.2012 р. [9] затверджено “Порядок та Критерії оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів”, визначено процедуру проведення та критерії оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій, інвестиційних проектів, для розроблення та реалізації яких може бути надана державна підтримка.

У вітчизняній практиці метою фінансово-економічного аналізу публічного проекту залишається оцінка (визначення) ефективності проекту і граничних умов такої ефективності. У порядку оцінки проектів застосовуються традиційні показники ефективності (NPV, IRR тощо), що розраховуються із використанням поточних ринкових цін. В економічному аналізі проекту ринкові ціни перетворюються у розрахункові, що дає змогу усунути спотворення, внесені недосконалістю ринку. В економічному аналізі проекту також враховуються зовнішні ефекти проекту (екстерналії), що призводять до вигод і громадських витрат, що не враховуються при фінансовому аналізі проекту, оскільки вони не виробляють реального грошового доходу або витрат (наприклад, вплив на навколишнє середовище або ефекти у суміжних галузях).

Згідно з методичними рекомендаціями з оцінки ефективності інвестиційних проектів, ефективність інвестиційного проекту – це категорія, що відображає відповідність проекту цілям та інтересам його учасників і виражена відповідною системою показників [10 – 12].

Здійснення ефективних проектів збільшує добробут суспільства, зокрема надходить у розпорядження суспільства ВВП, який потім ділиться між суб'єктами, що беруть участь у проекті (фірмами, їх акціонерами та працівниками, банками, бюджетами різних рівнів, громадою тощо).

Розходження інтересів господарюючих суб'єктів різних рівнів управління визначає види ефективності проектів.

Рекомендується оцінювати такі види ефективності проектів:

- суспільну ефективність проекту;
- комерційну ефективність проекту [13].

Згідно з Постановою Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав № 39-8 “Про Модельний закон “Про громадську експертизу” від 29.11.2013 р. для оцінки суспільної ефективності проектів та громадського контролю щодо прийняття та виконання соціально значущих рішень проводиться громадська експертиза проектів, яка розуміється як діяльність уповноважених органів, організацій і громадян (громадських експертів), пов'язана з аналізом рішень органів державної влади, органів муніципального управління, громадських організацій та інших осіб, які впливають на реалізацію права громадян і здійснення їх обов'язків. Комплексна експертиза проводиться з оцінкою соціально-економічних наслідків проектів, прийняття зазначених рішень, які стосуються інтересів громадян, суспільства і держави та враховують економічні, соціальні та екологічні ефекти проекту [14].

“Зовнішні” ефекти рекомендується враховувати в кількісній формі за наявності відповідних нормативних та методичних матеріалів для їх оцінки. В окремих випадках допускається використання оцінок незалежних кваліфікованих експертів, із проведенням кількісної та якісної оцінки ефективності проекту, з урахуванням регіональної ефективності проекту.

Для проектів, які не є суспільно значущими, оцінюється тільки їх комерційна ефективність. У тих випадках, коли проект зачіпає інтереси декількох суб'єктів або заінтересованих сторін, громадська ефективність характеризує проект з погляду всієї системи загалом.

Показники комерційної ефективності проектів розраховуються на всіх стадіях життєвого циклу проекту та характеризують його інвестиційну привабливість для всіх заінтересованих сторін проекту з урахуванням бюджетної, регіональної, галузевої та комерційної ефективності проекту.

Як основні показники, використовувані для розрахунків економічної ефективності інвестиційної пропозиції, інвестиційних проектів загалом на передінвестиційній стадії, Мінекономрозвитку рекомендуються такі критерії:

- чиста приведена вартість;
- внутрішня норма дохідності;
- дисконтований період окупності;
- індекс прибутковості [15].

Найважливіший критерій ефективності проекту – позитивна величина чистої дисконтованої вартості проекту, яка розраховується за життєвий цикл проекту за формулою 1:

$$NPV = \sum (FCF_t) (\alpha)^t, \quad (1)$$

де: FCF_t – вільний грошовий потік (free cash flow) на t -му кроці; α – коефіцієнт дисконтування грошових потоків кроку t , а підсумовування поширюється на всі кроки розрахункового періоду.

NPV характеризує перевищення сумарних грошових надходжень над сумарними витратами для певного проекту з урахуванням нерівноцінності витрат і результатів, що належать до різних моментів часу.

Проект визнається економічно ефективним, якщо, і тільки якщо, він має ненегативний NPV. При порівнянні альтернативних проектів перевага повинна віддаватися проекту з великим значенням NPV.

З огляду на вихід в Методики розрахунку показників і застосування критеріїв ефективності інвестпроектів для отримання державної підтримки у практиці проектного аналізу стали використовуватися поняття фінансової, бюджетної та економічної ефективності проекту [16 – 18]. Ці види ефективності та відповідні показники проекту недостатньо коректно відображають загальні та приватні ефекти проекту, не враховують особливостей стадії життєвого циклу, на якій проводиться оцінка ефективності проекту.

Економічний ефект проекту на інвестиційній та експлуатаційній стадіях життєвого циклу проекту є додатковою вартістю, створюваною компанією, що реалізує проект, і характеризує внесок проекту у приріст вартості ВВП держави, вартості валового регіонального продукту, валового галузевого продукту та вартості капіталу акціонерів компанії.

Комплексна експертиза та моніторинг економічної, екологічної та соціальної ефективності проекту проводиться щодо контролю відповідності фактичного ефекту шляхом проведення експертних звітів на всіх запланованих етапах (вехах) проекту.

Ключовим елементом організаційної структури комплексної експертизи проектів на регіональному рівні є центри комплексної експертизи проектів, якій функціонально діють як офіси управління проектами, з метою забезпечення функцій синхронізації, інтеграції та координації щодо ефективної комунікації між стратегічним і функціональним рівнями управління регіональним розвитком.

Необхідність подальшого вдосконалення комплексної експертизи в органах публічної влади та адміністрування, створення державного стандарту з проведення комплексної експертизи публічних проектів дасть змогу збільшити ефективність і якість реалізації проектів на регіональному рівні. Органам публічної влади та адміністрування, донорським та грантовим організаціям, які фінансують публічні некомерційні проекти, розроблення та систематизація методології проведення комплексної експертизи проектів дасть змогу прозоро та відкрито реалізовувати проекти регіонального розвитку.

Висновки

Розробка комплексної експертизи публічних проектів у регіональному управлінні є першочерговим методологічним завданням системи формування комплексної системи управління проектами.

Необхідне створення єдиного державного стандарту експертизи проектів, який буде обов'язковим до застосування експертами та експертними організаціями при проведенні державної експертизи проектів у публічній сфері.

Відповідно до концепції сталого розвитку ефективність будь-якої діяльності (пов'язаної, зокрема, з реалізацією проекту) оцінюється з економічної, соціальної та екологічної точок зору відповідним набором показників на всіх стадіях життєвого циклу проекту.

Список використаної літератури

1. Безверхнюк Т. М., Котова Н. О., Попов С. А. Управління проектами в публічній сфері : навч. посіб. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. С. 342.

2. Миколайчук М. М. Економічна політика регіонального розвитку в умовах глобалізації : [монографія]. К. : К.І.С., 2009. 228 с.

3. Про порядок затвердження Порядку та критеріїв оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів : Постанова Кабінету Міністрів України № 684 від 18.07.2012 г. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2011-%D0%BF>.

4. Про Модельний Закон “Про громадську експертизу” : Постанова МПА державучасників МПА № 39-8 від 29.11.2013 р. URL : <https://www.mail.lawbelarus.com/011331>.

5. Про погодження методики проведення державної експертизи інвестиційних проектів та форми висновку за її результатами : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі № 243 від 13.03.2013 р. URL : <https://www.zakon.rada.gov.ua>.

6. Про затвердження Положення про оцінку та конкурсний відбір запропонованих міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету, і утворення комісії Міністерства економічного розвитку і торгівлі України з оцінки та конкурсного відбору інвестиційних проектів : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 697 від 13.06.2012 р. URL : <https://www.zakon.rada.gov.ua>.

7. Іжа М. М. Система регіонального управління: світовий досвід і Україна : монографія. Одеса : Друкарський дім, 2011. 368 с.

8. Миколайчук М. М. Економічна політика регіонального розвитку в умовах глобалізації... 228 с.

9. Про затвердження Положення про оцінку та конкурсний відбір запропонованих міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету, і утворення комісії Міністерства економічного розвитку і торгівлі України з оцінки та конкурсного відбору інвестиційних проектів...

10. Про Модельний Закон “Про громадську експертизу”...

11. Про погодження методики проведення державної експертизи інвестиційних проектів та форми висновку за її результатами...

12. Про затвердження Положення про оцінку та конкурсний відбір запропонованих міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету, і утворення комісії Міністерства економічного розвитку і торгівлі України з оцінки та конкурсного відбору інвестиційних проектів...

13. Миколайчук М. М. Економічна політика регіонального розвитку в умовах глобалізації... 228 с.

14. Про Модельний Закон “Про громадську експертизу”...

15. Про деякі питання підготовки документів для реалізації проектів соціально-економічного розвитку : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 699 від 20.06.2013 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1066-13>.

16. Про Модельний Закон “Про громадську експертизу”...

17. Про погодження методики проведення державної експертизи інвестиційних проектів та форми висновку за її результатами...

18. Про затвердження Положення про оцінку та конкурсний відбір запропонованих міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету, і

утворення комісії Міністерства економічного розвитку і торгівлі України з оцінки та конкурсного відбору інвестиційних проектів...

Стаття надійшла до редакції 21.06.2017

Схвалена до друку редколегією 10.07.2017

S. Chernov

COMPLEX EXPERTISE OF PUBLIC PROJECTS IN MANAGEMENT OF REGIONAL DEVELOPMENT

This article analyzes components of the complex expertise in the management of regional development. The article presents an assessment of indicators of economic, social and environmental efficiency of the investment project at different stages of its life cycle. The author substantiates the need for creation of a public standard for complex expertise of public projects.

Key words: complex expertise of projects, management of regional development, project efficiency.