

УДК 336

Нагорний Є.О.

провідний фахівець з управління науковими проектами,
Інститут фінансового контролінгу
ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ МОНІТОРИНГУ ТА КОНТРОЛЮ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЄКТІВ ДПП В УКРАЇНІ

У статті розглянуто основні аспекти моніторингу та контролю державно-приватного партнерства, визначено головні фактори формування ефективної системи моніторингу та контролю в ході здійснення державно-приватного партнерства. Досліджено функції моніторингу ризиків і зобов'язань, закріплених за публічним і приватним партнером в ході виконання проєктів ДПП. Визначено чотири виміри регулювання проєктів ДПП, всередині яких пропонується здійснювати коригувальні дії в ході виконання проєктів. Проаналізовано провідні зарубіжні практики досліджуваного питання та визначено ті приклади, які є найбільш ефективними для вітчизняних реалій державно-приватного партнерства.

Ключові слова: державно-приватне партнерство (ДПП), державний партнер, приватний партнер, контроль проєктів ДПП, моніторинг проєктів ДПП, система моніторингу та контролю.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА И КОНТРОЛЯ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГЧП В УКРАИНЕ

Нагорный Е.А.

В статье рассмотрены основные аспекты мониторинга и контроля государственно-частного партнерства. Определены главные факторы формирования эффективной системы мониторинга и контроля в ходе осуществления государственно-частного партнерства. Исследованы функции мониторинга рисков и обязательств, закрепленных за публичным и частным партнером в ходе выполнения проектов ГЧП. Предложено на законодательном уровне внедрить «Положение об осуществлении контроля проектов ГЧП». Определены четыре измерения регулирования проектов ГЧП, внутри которых предлагается осуществлять корректирующие действия в ходе выполнения проектов. Проанализированы ведущие зарубежные практики изучаемого вопроса и определены те примеры, которые являются наиболее эффективными для отечественных реалий государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), государственный партнер, частный партнер, контроль проектов ГЧП, мониторинг проектов ГЧП, система мониторинга и контроля.

IMPROVEMENT OF MONITORING AND CONTROL SYSTEM DURING REALIZATION OF PPP PROJECTS IN UKRAINE

Nagorni I.

The article deals with the main aspects of public-private partnership monitoring and control. The main factors of formation of effective system of monitoring and control during the implementation of public-private partnership are determined. The functions of risks and duties monitoring that assigned to public and private partner during the implementation of PPP projects are explored. It is proposed to introduce at the legislative level «Provisions about the control of PPP projects». Four dimensions of the regulation of PPP projects are identified, within which it is proposed to make corrective actions during project implementation. The leading foreign practices of the investigated issue are analyzed and those examples which are most effective for domestic realities of public-private partnership are defined.

Keywords: public-private partnership (PPP), public partner, private partner, control of PPP projects, monitoring of PPP projects, monitoring and control system.

Постановка проблеми. Співпраця держави та бізнесу є відносно новим форматом кооперації для вітчизняної економіки, проте у світовій практиці, вона є доволі популярним явищем і на даний момент вже довела свою ефективність. Поєднання фінансових та управлінських ресурсів має на меті покращення рівня ефективності економічних рішень та процесів, які мають соціально-важливе значення. Проте не завжди вдається досягти запланованих результатів, адже в ході

здійснення проєктів можливим є наявність відхилень результату проєктів в цілому. І в наслідок чого, ефективність і результативність інвестиційних проєктів в цілому, та проєктів ДПП зменшується, що не завжди задовольняє інтереси інвесторів та стейкхолдерів. Саме система контролю та моніторингу проєктів покликана виявляти такі відхилення, та що не менш важливим причини цих відхилень, коригувати їх та приймати відповідні управлінські рішення, які будуть направлені на

оптимізації інвестиційної взаємодії державного та приватного партнера.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питання моніторингу та контролю проектів державно-приватного партнерства присвячені праці таких вчених як К. Казаренко, А. Гавриленко, В. Варнавський, С. Науменкова, Н. Бабяк, М. Соловійов, В. Кузьмін та інші. Незважаючи на високу значимість наукових робіт зазначених вчених, питання удосконалення моніторингу та контролю проектів ДПП саме в реаліях української економіки є малодослідженим і потребує подальших наукових доробок, що зумовило актуальність обраної теми.

Постановка завдання. Метою дослідження є визначення напрямів удосконалення системи моніторингу та контролю при інвестиційній взаємодії публічного та приватного партнера в ході здійснення державно-приватного партнерства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Моніторинг та контроль є важливими елементами при здійсненні будь-якого виду інвестиційної діяльності, і державно-приватне партнерство не є виключенням. Більше того, саме при тісній взаємодії державного та приватного партнера, чіткий контроль за використанням інвестиційних ресурсів є край необхідним. В ході здійснення проектів державно-приватного партнерства рекомендується здійснювати протягом всього терміну реалізації проекту ДПП, включаючи підготовку умов контролю проекту при розробці угоди про ДПП (процедури вирішення спорів і механізми коригування угоди) і стадію завершення проекту (контроль передачі активів та інші операції). Тільки за рахунок використання такої послідовності буде досягнуто максималь-

ного ефекту від впровадження системи моніторингу та контролю.

У порівнянні з державним/муніципальним замовленням, контроль проекту ДПП характеризується більшою тривалістю і складністю, забезпечуючи дотримання сторонами угоди про ДПП своїх зобов'язань.

Типову модель контролю проектів державно-приватного партнерства подано на рис. 1.

Контроль за дотриманням зобов'язань і ефективністю приватного партнера рекомендується виконувати як щодо процесу проведення робіт, так і в більшій мірі по відношенню до результатів, що досягаються на етапах проекту.

Контроль і аналіз діяльності приватного партнера в проекті може здійснювати на основі декількох джерел інформації:

– дані, що надаються приватним партнером – надає в органи публічної влади інформацію про виконання проекту. Регулярність уявлення, формат і зміст даної інформації повинні бути визначені в угоді про ДПП на підставі регламенту контролю проектів ДПП та інших нормативно-правових актів;

– дані незалежних експертних організацій та консультантів – незалежні експерти можуть бути залучені для збору і аналізу інформації про якість послуг, що надаються на відповідному проекту ДПП об'єкті інфраструктури.

– дані кінцевих споживачів – опитування і дослідження задоволеності споживачів є найбільш достовірним джерелом інформації про якість послуг інфраструктурного об'єкта.

Результати контролю діяльності приватного партнера можуть бути підставою для прийняття управлін-

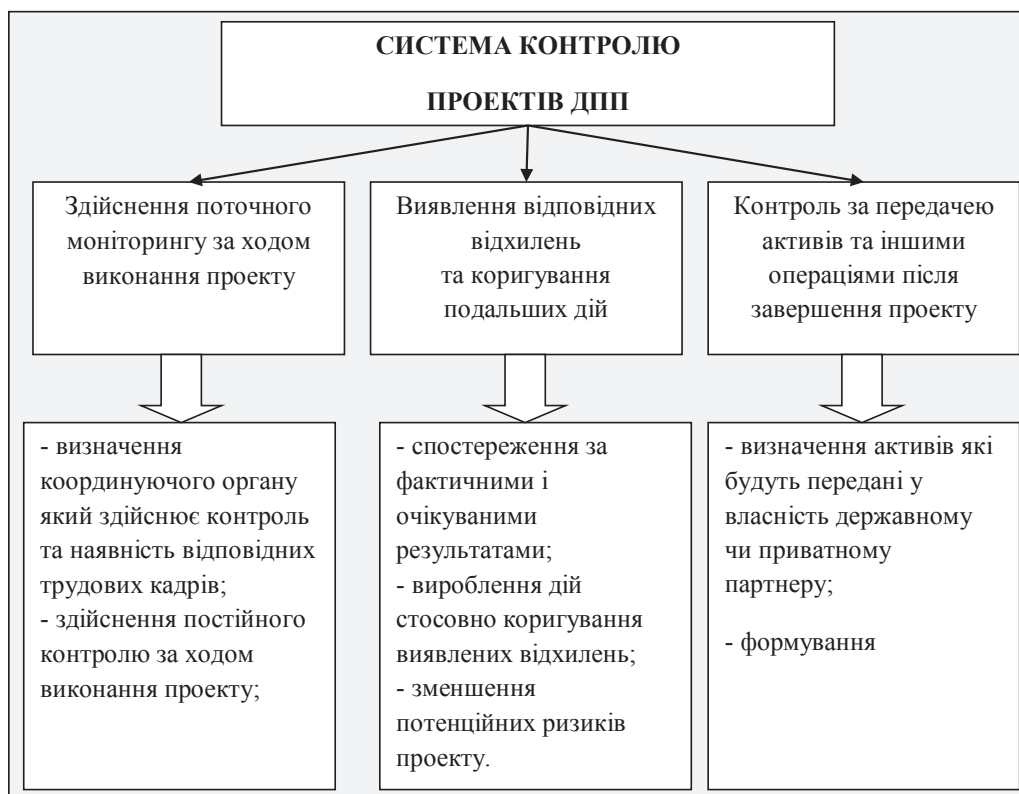


Рис. 1. Система контролю проектів державно-приватного партнерства

Джерело: систематизовано автором самостійно

ських рішень щодо коригування умов або дострокового розірвання угоди про ДПП.

До функцій моніторингу ризиків і зобов'язань, закріплених за публічним партнером, відносяться:

– спостереження за фактичними і очікуваними показниками потенційних загроз реалізації проекту для публічного партнера;

– зниження ймовірності настання ризиків, переданих публічній стороні;

– розробка заходів по усуненню нових ризиків, що виникають в процесі реалізації проекту

Також, на законодавчому рівні впровадити відповідне «Положення про здійснення контролю проектів ДПП». Відповідно до цього положення, до основних завдань контролю відносяться:

• забезпечення дотримання учасниками проекту та особами, які беруть участь в проекті, прийнятих зобов'язань по реалізації проекту;

• своєчасне виявлення ризиків, що впливають на можливість реалізації проекту, і підготовка пропозицій про реалізацію заходів щодо їх усунення;

• формування і консолідація даних про хід реалізації проектів;

• забезпечення ефективної взаємодії та координації діяльності учасників проекту та осіб, що беруть участь в проекті;

• інформаційна підтримка та висвітлення ходу реалізації проекту, в тому числі за допомогою організації та участі в громадських заходах.

Предметом контролю та моніторингу в ході здійснення проектів ДПП в даному випадку є:

• витрачання учасниками проекту коштів, передбачених паспортами проектів;

• досягнення основних результатів реалізації проектів, в тому числі показників реалізації проекту, заявлених при подачі заявок на надання бюджетних асигнувань Фонду для реалізації проектів;

• дотримання учасниками проекту та особами, які беруть участь в проекті, вимог законів та інших нормативно-правових актів у процесі реалізації проекту;

• виконання учасниками проектів прийнятих зобов'язань по фінансуванню проектів та інших зобов'язань відповідно до інвестиційних, концесійними і іншими угодами;

• хід реалізації проектів, своєчасність і повнота виконання робіт (заходів) згідно з графіком виконання робіт (заходів);

• ризики, що впливають на можливість реалізації проектів у встановлені терміни;

• система взаємодії учасників проекту та осіб, що беруть участь в проекті, щодо виконання взятих на себе зобов'язань;

• система контролю якості матеріалів і робіт, прийнята учасниками проектів.

Тепер, безпосередньо перейдемо до моніторингу проектів державно-приватного партнерства, яка є складовою системи контролю. Вона передбачає регулярну оцінку ефективності учасників партнерства і порівняння фактично досягнутих результатів із запланованими (цільовими). Це дозволяє своєчасно виявляти недопустимі відхилення кількісного і якісного компонентів показника ефективності, аналізувати їх причини і вживати відповідних заходів регулювання. Коригувальні дії пропонуються здійснювати всередині чоти-

рьох вимірів регулювання проектів державно-приватного партнерства [5, с. 87]: 1) Вимір «параметрів і умов проекту», 2) Вимір «схем реалізації ДПП», 3) Вимір «учасників проекту (партнерів)», 4) Вимір «форм взаємодії держави і приватного сектора».

Перший вимір передбачає внесення змін і коригувань в характеристики об'єкта партнерства (довжина і категорія ділянки, кількість смуг, вимоги до функцій змісту, управління і т. д.), терміни реалізації окремих етапів і проекту в цілому, деякі аспекти фінансових взаємовідносин партнерів (тарифна політика, зобов'язання приватного сектора, державна підтримка, розподіл ризиків) і ряд інших параметрів і умов.

Другий вимір дозволяє комплексно змінювати деякі правові та організаційно-економічні умови проекту шляхом переходу до іншої схеми реалізації ДПП. Схема ДПП являє собою послідовний набір елементів, що відповідають меті проекту. До таких елементів в сфері розвитку дорожньої інфраструктури, зокрема, належать наступні: Build (Будівництво), Design (проекткування), Finance (фінансування), Maintain (обслуговування), Operate (експлуатація), Own (володіння), Renovate (модернізація), Transfer (передача) та інші. Прикладом поєднання названих елементів служать популярні за кордоном схеми BOT (Build-Operate-Transfer, будівництво об'єкта приватним партнером – управління ним (експлуатація) – передача об'єкта державі), BOOT (Build-Own-Operate-Transfer, будівництво об'єкта приватним партнером – закріплення за приватним партнером права власності на об'єкт на обумовлений період – експлуатація об'єкта приватним партнером – передача об'єкта у власність державі), DBFO (Design-Build-Operate-Transfer, проектування – будівництво – фінансування об'єкта – передача державі) і ін. [2, с. 51].

Учасниками проекту є держава, від імені якого виступає держава чи органи виконавчої влади, в т. ч. муніципальні освіти, і компанії приватного сектора – фізичні або юридичні особи. Таким чином, в рамках третього виміру передбачається можливість переходу відповідних функцій від одного державного органу виконавчої влади до іншого, або припинення угоди про партнерство з діючою компанією приватного сектора і укладення нової угоди з іншою приватною компанією.

Четвертий вимір має на увазі відмову від механізму ДПП і перехід до інших форм взаємодії держави та бізнесу (договори на виконання робіт, надання послуг; договори довірчого управління; різні види оренди; спільні підприємства; приватизація та ін.). Або повна відмова від подібного роду взаємодій.

Перераховані виміри регулювання і черговість звернення до них відповідають рівням відхилень досягнутих значень ефективності (її компонентів) від запланованих і/або прогнозованих, а також містяться в них заходів впливу. Так, при виявленні необхідності внесення коригувань і змін в умови реалізації проекту, проводиться аналіз причин відхилення поточного показника ефективності від прогнозного, і приймається рішення про прийняття регулюючих заходів всередині першого простору «параметрів проекту». У разі якщо цільове значення ефективності в результаті проведених дій не досягається, необхідно перейти в наступний простір регулювання. Самою крайнім заходом є перехід в четверте простір і відмова від механізму партнерства держави і приватного сектора.

У разі внесення будь-яких коректив на певному етапі, необхідно провести новий розрахунок цільових показників ефективності партнерства з урахуванням зроблених змін. Дана система має циклічний характер і повинна працювати протягом всього життєвого циклу проекту аж до його повного завершення. Так, на блок-схемі якій подана на рис. 2 буде зображено основні аспекти системи моніто-

рингу проектів ДПП, які необхідно впроваджувати в Україні.

Наведена блок-схема покликана підвищити роль моніторингу як інструменту інвестиційного контролю в ході здійснення проектів державно-приватного партнерства. За рахунок своєї постійної циклічності та врахування усіх можливих недоліків, можливим є коригування дій протягом усієї тривалості проекту. Тільки

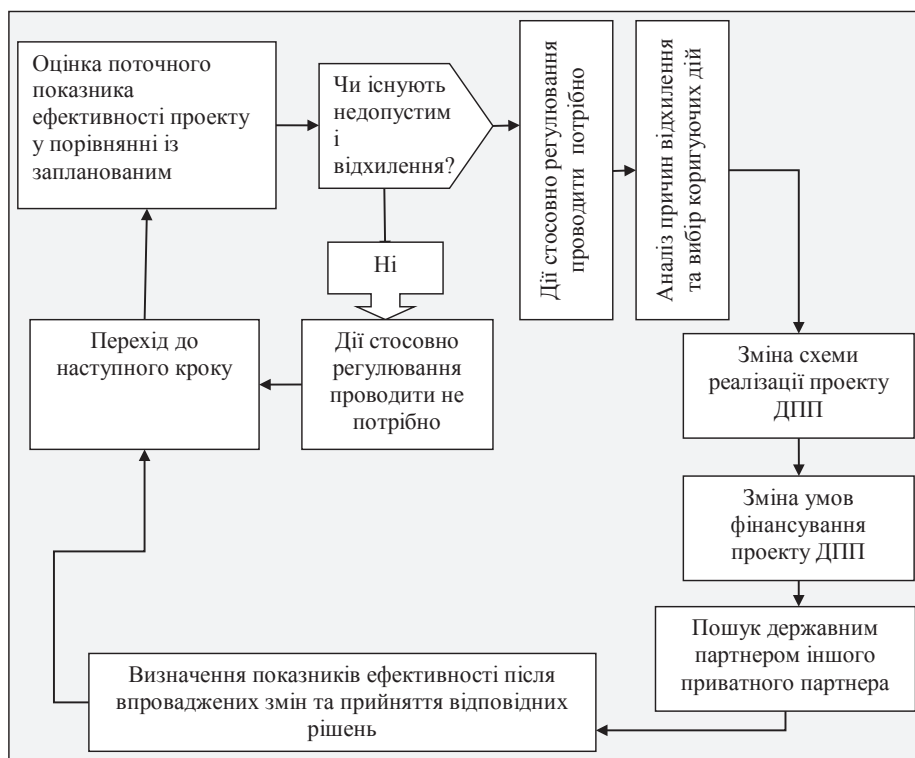


Рис. 2. Блок-схема системи моніторингу та регулювання проектів державно-приватного партнерства

Джерело: розроблено автором самостійно

Таблиця 1. Особливості побудови систем контролю та моніторингу проектів державно-приватного партнерства в зарубіжних країнах

Країна	Регулюючий орган і наявність інститутів консультаційної підтримки	Процедура контролю	Особливості моніторингу
Великобританія	Міністерство фінансів Великобританії. Департамент великих інфраструктурних проектів (Mayor Projects Authority)	Формалізована з 2012 р.	З огляду на посилення державного контролю проектів, сам механізм контролю все більшою мірою формалізується. Діє типовий контракт державно-приватного партнерства. Застосовуються суворі правила і процедури
Німеччина	Незалежна консалтингова компанія OPP Deutschland AG. У регіонах діють спеціальні групи розвитку ДПП	Неформалізована	Наявність багатоступінчастого алгоритму підготовки проекту, проводиться розрахунок економічного обґрунтування проекту, відсутній безперервний процес моніторингу, діють типові угоди і стандарти реалізації проектів ДПП
Бельгія	Регулюючий інститут «Центр знань про державно-приватне партнерство Фландрії»	Ситуаційний підхід. Більшою мірою носить неформалізований характер	У процес контролю залучено велику кількість учасників. Моніторинг реалізується на основі діалогу, спеціальних зустрічей і консультацій. Застосовується соціальний контроль. Для стандартних проектів достатнім є моніторинг результатів
Франція	Міністерство економіки Франції	Ситуаційний підхід. Більшою мірою носить неформалізований характер	Висновок всеосяжного контракту (між адміністрацією, банками, операторами та ін.), в якому розподіляються всі ризики проекту. Моніторинг оціночних показників якості проекту, які прив'язані до винагороди приватного партнера.

Джерело: [1]

при такому підході буде забезпечено максимальну ефективність моніторингу в проектах державно-приватного партнерства в цілому.

Як вже було вище зазначено, при здійсненні моніторингу, особлива роль належить взаємодії між приватним та державним партнером, і в більшості випадків, здійснення моніторингу проектів ДПП належить державному партнеру. Саме він, згідно із вдалими прикладами зарубіжної практики, має належно контролювати хід виконання проекту та дотримання всіх умов. Для проведення моніторингу реалізації проектів державно-приватного партнерства, приватним партнером подається наступна така звітна інформація державному партнеру:

- 1) звіт з моніторингу;
- 2) зведена довідка з моніторингу.

Звіт з моніторингу містить інформацію про фактичні й планові обсяги виконаних робіт і суми освоєння інвестиційних коштів за проектом за звітний період і видається за формою, визначеною правилами. Зазвичай, звіт з моніторингу має щоквартальну та річну форму.

Державний партнер має право на здійснення перевірок, які можуть бути описані в договорі ДПП. Крім того, важливо відмітити, що в цілому, здійснення перевірок які здійснюються державним партнером, не повинно:

- 1) перевищувати необхідних меж перевірки;
- 2) впливати на управлінську самостійність приватного партнера;
- 3) перешкоджати його господарській діяльності;
- 4) призводити до перешкодження або переривання діяльності приватного партнера по наданню послуг.

Приватний партнер щоквартально (до 15 числа місяця, що слідує за звітним) та щорічно, повинен подавати державному партнеру звіт про виконання договору, який обов'язково має містити відомості про внесені інвестиції протягом звітного періоду, а також кількісні і інші показники надання Послуг. У звіті, що подається приватним партнером за квартал, в якому приватним партнером подана річна фінансова звітність, вказується показник чистого фінансового результату приватного партнера за попередній рік.

Щодо використання зарубіжної практики моніторингу проектів державно-приватного партнерства, то спочатку буде здійснено порівняльний аналіз провідних практик моніторингу проектів державно-приватного партнерства. Її буде подано в табл. 1.

Як видно з вищеподаної таблиці, процедура моніторингу та контролю в різних країнах має різні інструменти впливу, відрізняється ступенем формалізованості та відповідно різниться регулюючими органами, що здійснюють цей контроль та моніторинг. Так наприклад в Німеччині створено окрему консалтингову компанію, а у Франції контролюючим органом за проектами державно-приватного партнерства є Міністерство економіки.

Щодо вітчизняних реалій, то тут на нашу думку, найбільш оптимальним буде використання німецького досвіду в сфері контролю та моніторингу проектів державно-приватного партнерства. Особливістю німецької моделі моніторингу та контролю проектів

державно-приватного партнерства є багатоступінчастий алгоритм підготовки проекту, в якому вагоме місце приділено досконалим розрахункам економічної доцільності реалізації проекту в порівнянні з традиційним державним контрактом.

«В проектах, що реалізуються в Німеччині, відсутня формалізована процедура моніторингу реалізації проекту державно-приватного партнерства, моніторинг являє собою одноразовий акт, який здійснюють на вимогу концедента, відсутній безперервний процес моніторингу ризиків. Однак з метою визначення доцільності реалізації проектів за схемою державно-приватного партнерства в порівнянні з традиційними державними закупівлями досить досконально оцінюється ефективність витрачання бюджетних коштів (із застосуванням моделі Value for money). Також проводиться оцінка та розподіл ризиків (risk evaluation and allocation), оцінка управління контрактами (contract management) і управління змінами (manage variations).

Оцінка ризиків проектів державно-приватного партнерства традиційно здійснюється зовнішніми консультантами (Transaction Advisors), такими як, наприклад, PWC, E&Y. Оцінюються: ймовірність настання ризику та вплив ризику на реалізацію проекту. З цією метою використовуються такі методи: метод аналогів, експертний метод і статистичний метод. Потім ризики підлягають розподілу між учасниками проекту державно-приватного партнерства. Розробляється також система заходів щодо зниження/запобігання ризиків» [4].

Ще однією відмінною рисою німецької моделі контролю і моніторингу є участь банківських груп практично у всіх видах експертиз проекту: попередній експертизі про реалізацію проекту державно-приватного партнерства, експертизі кредитоспроможності і платоспроможності приватної компанії, техніко-економічної, фінансово-бюджетній, правовій експертизі. І в принципі, вплив фінансово-кредитних установ Німеччини, які фінансують державно-приватне партнерство, на ступінь успішності реалізації проекту є доволі значним. Про високих рівнях перед проектної підготовки і ефективності систем контролю реалізації проектів державно-приватного партнерства в Німеччині, чітко відомим є факт, що в більшості випадків фактичні показники реалізації проектів збігаються з самого початку із запланованими і прописаними в контактних умовах [3].

Висновки з проведеного дослідження. Таким чином, можна зробити висновок, що за рахунок впровадження комплексної системи моніторингу та контролю буде забезпечений максимально можливий соціальний та економічний ефект від здійснення державно-приватного партнерства. Згідно проведеного аналізу, слід відмітити, що значиму роль в практиці реалізації проектів державно-приватного партнерства в розвинених країнах відіграє контроль та моніторинг, організований державним партнером, особливо якщо за проектом передбачається здійснення соціально значимих функцій. Моніторинг і контроль в світовій практиці розвивається як формалізована і неформалізована процедура, і саме за неформалізованими процедурами слід надавати перевагу в ході здійснення контролю та моніторингу проектів державно-приватного партнерства в Україні.

1. Анализ зарубежного опыта формирования системы управления проектами государственно-частного партнерства. Казаренко К.О. Учет и статистика. 2017. № 2 (46). С. 146–152.
2. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2005.
3. Кузьмин В.А. Государственно частное партнерство: опыт реализации механизма в Германии и возможности его использования в России. URL: http://www.fcprf.ru/upload/iblock/094/Kuz_min_PPP_Germany.pdf
4. Опыт реализации проектов государственно-частного партнерства в Германии. URL: http://www.fcprf.ru/upload/iblock/64c/PPP_in_Germany.pdf
5. Соловьев М.М., Жалкубаева К.Г. Мониторинг и регулирование эффективности проектов государственно-частного партнерства. Экономика и управление собственностью. Специальный выпуск. 2008. С. 85–92.

E-mail: zhekon.ref@gmail.com