

О.С.Шарова

## ПРО ПРОЕКТИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА: ОСНОВНІ ВИЗНАЧЕННЯ

Поставлено проблему відсутності методології управління проектами державно-приватного партнерства. Запропоновано визначення програми проектів державно-приватного партнерства як основи подальшого розвитку відповідної методики управління такими програмами. Табл. 1, дж.11.

Ключові слова: проект державно-приватного партнерства, програма проектів державно-приватного партнерства

### ВСТУП

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Державно-приватне партнерство (ДПП) є новим інструментом економічного розвитку, який стає все більш популярним у всьому світі, починаючи з 90-х років ХХ ст. Місцеві та центральні органи влади по всьому світу стикаються із підвищеним попитом на високоякісні інфраструктурні об'єкти. ДПП стає вагомим інструментом у залученні приватного капіталу та управлінського досвіду для фінансування інфраструктурних інвестицій та підтримки цієї інфраструктури.

ДПП набуває поширення й в Україні. Державно-приватне партнерство в Україні — це система відносин між державним та приватним партнерами, при реалізації яких ресурси обох партнерів об'єднуються з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород (відшкодувань) між ними, для взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі у створенні (відновленні) нових та/або модернізації (реконструкції) існуючих об'єктів, які потребують залучення інвестицій, та у користуванні (експлуатації) такими об'єктами. Відносини партнерів регулюються низкою Законів України та підзаконних актів, які було прийнято в Україні, починаючи з 1999 року.

На часі є розширення вивчення теорії і практики ДПП при підготовці державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

3-7 листопада 2014 року в рамках Програми розвитку державно-приватного партнерства, яку запроваджував фонд «FHI 360», та за підтримки американського народу, наданої через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), було проведено навчально-методичний семінар «Викладання ключових аспектів державно-приватного партнерства».

Обговорення запрошеною аудиторією нагальних питань при розгляді кейсів про вже реалізовані проекти ДПП в Україні, використання словосполучень «проекти ДПП», «розподіл ризиків при реалізації проектів ДПП», наявність законодавчої бази в Україні щодо ДПП, кількість відкритих та дискусійних питань, що виникли на семінарі, нашою автором на необхідність проведення вивчення та аналізу методологічної бази щодо реалізації проектів ДПП з метою зниження невизначеності та успішності реалізації таких проектів в Україні.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.** Українське законодавство має низку Законів та підзаконних актів (наприклад, [4-8], але не обмежуючись ними), у яких розглядаються питання, пов'язані як з ДПП, так і з проектами ДПП. В даний час в Україні реалізується проект будівництва та експлуатації на умовах концесії нової автомобільної дороги Львів-Краковець [9].

При чому ДПП розглядається як сучасний механізм залучення інвестицій до будівництва.

З причини досить частого вживання слова «проект» при реалізації державно-приватного партнерства, з одного боку, та наявності методології з управління проектами [1], з другого боку, виникає питання «що є проектом державно-приватного партнерства» і потребує пошуку відповіді та обґрунтування.

У таблиці 1 наведено порівняльний аналіз кількості раз вживання слова «проект» стосовно державно-приватного партнерства у різних законах та підзаконних актах, що наразі є діючими на території України.

Таблиця 1

Аналіз вживання слова «проект» у Законах України та підзаконних актах

№ п/п	Назва Закону України чи підзаконного акту	Рік прийняття	Кількість разів вживання слова «проект», пов'язаних з реалізацією ДПП
1	Про концесії	1999	Проект землеустрою – 1 раз; Проекти на умовах концесії – 1; Проект (ДПП) - жодного разу
2	Про державно-приватне партнерство	2010	Проект (ДПП) - 5 разів
3	Методика виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними	2011	Проект (ДПП) - 0 разів
4	Методика проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства	2012	Проект (ДПП) - 9 разів
5	Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2105 роки	2013	Проект (ДПП) – більше 40 разів, разом із згадуванням «інфраструктурні проекти» - 49 разів

З таблиці 1 видно, що вживання слова «проект» у законах та підзаконних актах у період 1999-2013 р.р. має не просто позитивну динаміку, кількість вживання виросла у десятки разів. Крім того, роботи [2,3,10] присвячені не тільки розгляду явища «публічно-приватного партнерства» (privat public parthership) як економічної категорії, видів та форм публічно-приватного партнерства, основних принципів правового регулювання в цій сфері та ролі інституціонального середовища, а й розгляду питань, пов'язаних з фінансуванням проектів публічно-приватного партнерства та з етапами підготовки та реалізації проектів у цій сфері.

Таким чином, у Законах України та підзаконних актах, у практичних посібниках та статтях вже активно використовується поняття «проект ДПП», формальне визначення якого відсутнє. Відсутнє також обґрунтування підходів щодо формулювання цілей, продуктів та результатів таких проектів, методик планування, моніторингу та контролю, завершення таких проектів, визначення

відповідальності керівника або координатора такого проекту, виявлення інтересів зацікавлених сторін та інших не менш важливих питань. Тобто положення, які повинні регулювати взаємовідносини учасників проектів ДПП, наразі відсутні.

Можна зробити висновок, що методологія управління проектами державно-приватного партнерства в Україні відсутня та у законах й підзаконних актах не простежується. За цих умов застосування Законів України [4,8], успішне використання методики виявлення ризиків [5] та методики проведення аналізу ефективності здійснення ДПП [6], а також безпосередня успішна реалізація таких проектів викликає у автора певні сумніви.

**Метою статті** є формулювання та обґрунтування визначення проекту державно-приватного партнерства.

#### **ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ**

**Методи та методики дослідження.** При підготовці публікації були використані методи аналізу при дослідженні низки Законів України та підзаконних актів, метод системних тріад дефініцій при формулюванні визначення проекту державно-приватного партнерства.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Для поняття «Privat public partnership» існує декілька визначень. У вітчизняній літературі воно перекладається як «публічно-приватне партнерство» та «державно-приватне партнерство».

Наприклад, International Finance Corporation (World Bank Group) визначає privat public partnership як «відносини, використовуючи які приватний сектор забезпечує суспільство інфраструктурними активами та послугами, які традиційно представляються державою» [3]. Американська Національна Рада надає таке визначення: «Privat public partnership – це контрактна угода, в якій ресурси, ризики та переваги як публічного сектору, так і приватної компанії комбінуються заради забезпечення більш високої ефективності, кращого доступу до капіталу та покращують можливості у широкій сфері державного регулювання по відношенню до охорони зовнішнього середовища та зайнятості» [3].

В [4] використовується термін «державно-приватне партнерство» і надано визначення, яке формує усі подальші умови, взаємовідносини, ризики, переваги між учасниками таких партнерств в Україні: «Державно-приватне партнерство - співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами - підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами».

Формами здійснення державно-приватного партнерства у міжнародній практиці найчастіше є договори виконання робіт, договори на управління підприємством, концесійні договори, договори оренди, за якими державний сектор передає приватному партнеру об'єкт інфраструктури або право надавати послугу, який здійснює управління державно-приватним партнерством упродовж встановленого терміну.

У [2] зазначено, що проекти публічно-приватного партнерства (хоча визначення цього поняття у джерелі на наведено) мають певні характеристики, що відрізняють їх від інших форм відносин держави і приватного бізнесу, а саме:

- *довгостроковість договору* (у випадку концесії до 50 років) з чітко розподіленими ризиками між приватним і державним партнерами;

– здійснення фінансування проектів за рахунок приватних інвестицій з додатковими державними фінансовими ресурсами, або спільне інвестування декількох учасників;

– реалізація партнерських відносин у конкурентному середовищі, коли для відбору приватного партнера проводиться конкурс за участі декількох учасників;

– розподіл відповідальності та ризиків між партнерами, який передбачає що державний партнер визначає цілі проекту у контексті інтересів суспільства, а також кількісні та якісні показники, виконує моніторинг реалізації проекту, а приватний партнер здійснює оперативну діяльність на різних етапах проекту: розробки, фінансування, будівництва та експлуатації, управління, реалізації послуг споживачам.

Наведені вище визначення державно-приватного партнерства дають можливість виявити спільні характеристики [2,3], а саме:

– суспільний інтерес;

– довготривалість (5-50 років);

– розподіл відповідальності та ризиків між державними та приватними партнерами;

– повернення інвестицій приватному партнеру;

– досягнення більш високих економічних показників у порівнянні з іншою економічною діяльністю як альтернативою вкладення коштів;

– заборона на зміну власності (як протидія корупції).

Відомо, що «проект – це тимчасова дія, спрямована на отримання унікальних продуктів, послуг або результатів» [1]. Проекти мають тимчасовий характер, здійснюються для досягнення стійкого та довготривалого результату, унікальні, виконуються в рамках певних організаційних структур, які спеціально створюються для їх реалізації.

Беручи до уваги загальноприйняте визначення поняття «проект» та спільні характеристики, які відрізняють явище державно-приватного партнерства та зафіксовані у відповідному Законі України [4], автор пропонує таке визначення:

*Проект державно-приватного партнерства – це тимчасове співробітництво між державними та приватними партнерами, що здійснюється на основі договору, спрямоване на отримання партнерами унікальних продуктів, послуг або результатів для досягнення соціального ефекту.*

Державними партнерами є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, територіальні громади; приватними партнерами є юридичні та/або фізичні особи.

Застосування методу системних триад дефініцій [11] дозволяє в цьому визначенні виділити елементи цілісності, одиничності та зв'язаності. Елементом цілісності у визначенні проекту ДПП є «співробітництво між державними та приватними партнерами», елементом одиничності – «на основі договору», елементом зв'язаності – «досягнення соціального ефекту». Крім того, запропоноване визначення не протирічить основним характеристикам проекту.

**Висновки.** Реалізація проектів державно-приватного партнерства є дієвим механізмом у залученні приватного капіталу до здійснення галузевих програм розвитку та вирішенні нагальних проблем українського суспільства. В теперішній момент з урахуванням політичних та економічних факторів практичне застосування державно-приватного партнерства потребує паралельного здійснення низки заходів, таких як:

– розробка додаткових підзаконних актів з детальними методиками по використанню тих чи інших форм ДПП,

– створення системи ґрунтовної підготовки державних службовців, які мають компетенцію щодо питань планування та реалізації проектів державно-приватного партнерства,

– підготовка громадської думки до передачі приватному сектору функцій управління і користування об'єктами державної та комунальної власності з мінімізацією або усуненням можливих ризиків, пов'язаних із корупцією.

Саме з цих причин застосування та розвиток форми державно-приватного партнерства як проекту потребує залучення вузьких спеціалістів до обговорення спірних моментів та підготовки підзаконних актів, у яких би були наведені детальні алгоритми дій та проаналізовано ризики для усіх учасників проекту ДПП як з державного, так і з приватного сектору, у відповідності до вибраної форми ДПП з метою збільшення соціально-економічного ефекту, який так очікується суспільством від такої співпраці та взаємодії.

**Перспективи подальших досліджень у даному напрямку.** У даній статті запропоновано визначення проекту державно-приватного партнерства. Подальші дослідження будуть присвячені розгляду основних питань, що є концептуальними для планування та реалізації будь-якого проекту, а саме:

- що є цілями, продуктами та результатами проекту ДПП;
- хто є керівником (або координатором) проекту ДПП, за що він відповідає, хто визначає його відповідальність;
- яким чином співвідносяться границі проекту ДПП, що визначаються його життєвим циклом, та межі відповідальності керівника (координатора) проекту ДПП;
- якою має бути раціональна організаційна структура управління проектом ДПП.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide) [Text].- Project Management Institute, Inc.,2013. – Ed.5.-619 с.
2. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: Практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу [Текст] / С. Грищенко. – К.,ФОРМ Москаленко О.М., 2011.- 140 с.
3. Запатрина І.В. Потенціал публічно-частного партнерства в розвиваючихся економіках [Текст] / І.В.Запатрина. – К., Центрдруку, 2011. – 152 с.
4. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. №2402 – VI // Відомості Верховної Ради України. -2012. - №12.
5. Постанова КМУ від 16 лютого 2011 р. N 232. Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/232-2011-%D0%BF>.
6. Наказ № 255 від 27.02.2012 Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0399-12>.
7. Розпорядження КМУ від 14.08.2013 р. №739-р. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 р. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80>.
8. Про концесії. Закон України від 16.07.1999 р. №997-XIV // Відомості Верховної Ради України.- 1999. - №41. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997-14>.
9. Проект будівництва та експлуатації на умовах концесії нової автомобільної дороги Львів-Краковець. Режим доступу: [www.ukravtodor.gov.ua](http://www.ukravtodor.gov.ua).
10. Пильтяй О.В. Державний сектор економіки: теорія, методологія, управління розвитком. Монографія [Текст] / О.В.Пильтяй.- К., Національний торгово-економічний університет, 2010. – 392 с.
11. Баранцев Р. Г. Системная триада дефиниций / Р. Г. Баранцев // Международный форум по информации и документации. – 1982. – № 1. – С. 9-13.