

О.С. Шарова

## ПРО ПРОЕКТИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА: ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ

Продовжено розробку методології управління проектами державно-приватного партнерства: сформовано мету та результат таких проектів. Показано, що проект державно-приватного партнерства має ознаки «м'якого» проекту. Табл. 1, дж.15.

Ключові слова: проект державно-приватного партнерства, мета проекту ДПП, результат проекту ДПП, «м'який» проект.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими практичними та науковими завданнями.** Успішна імплементація та застосування механізмів державно-приватного партнерства (ДПП) в Україні при реалізації інфраструктурних проектів у традиційних секторах економіки (енергетика, транспорт, водопостачання та водовідведення, тепlopостачання, сільське господарство, охорона здоров'я та ін.) потребує насамперед бажання та готовності з боку держави спрощення регуляторних процедур, забезпечення їх прозорості та зрозумілого алгоритму використання для партнерів як з державної, так і з приватної сторони. Першочерговими завданнями є [1]:

- формування належного регуляторного середовища, яке відповідає міжнародним нормам та принципам;
- розвиток інституціонального середовища;
- підвищення знань у сфері ДПП як у державної влади, так і у бізнесу та представників громадськості.

У [2] показано, що методологія управління проектами державно-приватного партнерства в Україні відсутня та у законах й підзаконних актах [3-7] не простежується, а тому потребує розробки, пілотування на реальних проектах та впровадження на теренах України.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.** У джерелах [1,8,9] розглядаються загальні питання реалізації принципів ДПП у світовій практиці покращення та розвитку інфраструктури різних країн, надаються методологічні засади імплементації підходів ДПП в Україні, зроблено спроби надання практичних рекомендацій щодо застосування аналогічних механізмів і в нашій країні. У [2] наведено аналіз використання поняття «проект» у законах та підзаконних актах, що стосуються ДПП, в умовах відсутності відповідного визначення та низки понять, пов'язаних з управлінням такими проектами. У тому ж джерелі запропоновано визначення проекту ДПП.

**Метою статті** є подальші кроки в розробці методології управління проектами ДПП в частині планування таких проектів.

**Методи та методики дослідження.** При підготовці публікації були використані методи аналізу при формулюванні змістовного наповнення низки термінів для методології управління проектами ДПП.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Для повноти сприйняття читачем понятійного поля, наведемо визначення поняття «проект ДПП» [2]:

*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.

Зацікавленими сторонами проектів ДПП є і державні, і приватні партнери, і користувачі/клієнти, і безпосередні учасники та виконавці. При цьому якщо учасники партнерства переслідують виключно фінансові цілі, то проект такого партнерства може виявитися невдалим. Соціально-економічна складова повинна бути покладена в основу створення партнерства державного та приватного секторів тому, що проект, який фінансуватиметься переважно з доходів від експлуатації створеного продукту або надання послуги, повинен розроблятися та впроваджуватися з метою забезпечення кращого обслуговування споживачів за кращою ціною, яка могла б задовільнити найбільш широке коло користувачів наданих послуг.

Тому *метою проекту ДПП* є отримання партнерами конкретного продукту або можливість та фактичне надання певної послуги в результаті партнерства як вирішення деякої значущої суспільної проблеми.

*Результатом проекту ДПП* є фактичні вигоди, які будуть забезпечені в рамках його реалізації, тобто це той соціальний ефект, досягнення якого і очікується від партнерства в середньо- та довгостроковій перспективі.

Діяльність, яка направлена на досягнення соціального ефекту, сприяє вирішенню ряду важливих соціальних завдань [10].

Соціальний ефект – сукупний та загальний позитивний результат, який отримує суспільство як у процесі виробництва того чи іншого продукту (послуги) чи виконання певного роду роботи, так і при споживанні відповідних матеріальних, соціальних та духовних цінностей [11].

Серед ключових показників соціального ефекту виділяють наступні [11]: підвищення рівня зайнятості населення, підвищення рівня забезпеченості населення упорядкованим житлом; покращення стану навколишнього середовища; підвищення доступності та якості послуг населенню у сфері транспорту, охорони здоров'я, освіти, фізичної культури та спорту, культури, житлово-комунального господарства.

Згадаємо, наприклад, якими є переваги застосування концесії як форми ДПП для споживачів [8]:

- забезпечення громадських потреб в отриманні якісних товарів (робіт, послуг);
- оптимізоване виконання податків;
- високий рівень виконання інфраструктурних проектів;
- можливість зниження тарифів за рахунок покращення ефективності об'єкту інфраструктури.

Таким чином, досягнення перерахованих і не тільки переваг для споживачів у проектах ДПП і забезпечує отримання соціального ефекту споживачами, тобто певною суспільною групою.

Проект ДПП має всі характеристики проекту [12], а саме тимчасовість, унікальність результату та послідовність розробки.

Тимчасовість проекту ДПП забезпечується принципом довгостроковості договору ДПП, тобто термінами початку та кінця проекту, навіть, якщо проект ДПП є довготривалим.

Унікальність результату проекту ДПП забезпечується проблемою, яку проект повинен вирішити, оточенням, яке у кожному проекті різне, обраним механізмом реалізації ДПП, організаційною структурою управління таким проектом та розподілом функцій та відповідальності між учасниками, невизначеністю та ризиками, розподіленими між учасниками, які суттєво відрізняють один проект ДПП від іншого.

Послідовність розробки забезпечується, як і у будь-якому проекті, виконанням дій з планування проекту, виконання та моніторингу й контролю проекту ДПП, під час яких як знижується загальний ризик невизначеності у проекті, так і створюється певний алгоритм дій на короткостроковий період з фокусом на досягнення як середньо, так і довгострокових результатів.

Розвиток успішного ДПП потребує ретельного опрацювання широкого спектру питань. Процес підготовки та реалізації проекту ДПП є досить складним і вимагає як досвіду у менеджерів у впровадженні механізмів ДПП, так і у плануванні та виконанні відповідних проектів. Всі етапи здійснення партнерства між зацікавленими сторонами є важливими, потребують уваги при розробці, обумовлюють успіх або невдачу проекту в цілому.

У міжнародній практиці визначають декілька основних етапів формування, планування та впровадження проектів ДПП [8].

Наприклад, USAID [13] пропонує такі основні фази проекту ДПП (табл.1).

Таблиця 1

#### Основні фази проекту ДПП (USAID)

№ фази	Назва фази
1	Ідентифікація, визначення пріоритетів та вибір проекту
2	Комплексна експертиза та обґрунтування
3	Відбір потенційних партнерів та проведення тендеру
4	Укладення договору та фінансове закриття
5	Управління договорами

Під час ідентифікації (фаза 1) важливим є питання стосовно того, яка із сторін може виступати ініціатором проекту: приватний партнер чи тільки державний сектор? Відповідь на це питання частково залежить від того, до якої сфери відноситься проект – надання публічних послуг чи модернізація або будівництво інфраструктури.

В Україні, як і в багатьох інших країнах, законодавчо визначено можливість для приватного сектору ініціювати проект ДПП. У [1] підкреслено, що наявність такої можливості доцільно у тому випадку, якщо державний сектор є безініціативним та «не шукає на свою голову проблем», які виникають з підготовкою обґрунтування для реалізації проекту, тому що його (державний сектор) все влаштовує. У той же час приватний сектор може бачити суттєві можливості застосування своїх зусиль, які призведуть до покращення існуючої інфраструктури, її надійності, екологічності, підвищенню ефективності та якості послуг. Така можливість дозволяє «запустити» новий та непростий процес реалізації крупних проектів, що мають суспільне значення, відпрацювати нову методологію та механізми з метою їх подальшого розповсюдження та впровадження. Це може бути дуже корисним на початковому етапі розвитку ДПП в Україні.

Подібні пропозиції з боку приватного сектору можуть бути хорошим джерелом інноваційних ідей та рішень, і можуть допомагати органам державної влади у визначенні нових концепцій проектів. Водночас, такі ініціативні пропозиції можуть перешкоджати вільній конкуренції і навіть сприяти шахрайству та корупції в разі відсутності прозорого конкурсного відбору.

З іншого боку, ініціація проектів ДПП приватним партнером в умовах нерозвинутого інституціонального та правового середовища є дуже ризикованою саме для ініціатора проекту та у випадку складних підготовки та розгляду може призвести до дискредитації механізмів ДПП у цілому. Крім того, такі ініціативні

пропозиції можуть перешкоджати вільній конкуренції і навіть сприяти шахрайству та корупції в разі відсутності прозорого конкурсного відбору.

У той же час, у незалежності від того, хто ініціює проект – приватний чи державний сектор, до участі в конкурсі (Фаза 3, «Відбір потенційних партнерів та проведення тендеру») повинні бути запрошені й інші учасники, які мають можливість та потенціал реалізувати цей проект для того, щоб вибрати найбільш ефективний та привабливий для суспільства варіант його реалізації. Таким чином, буде забезпечена прозорість у здійсненні закупівель. У такій ситуації, щоб не ставити ініціатора проекту – приватного партнера у нерівні умови з іншими учасниками майбутнього конкурсу, пропозиції учасників повинні передбачати зобов'язання для сторони, яку буде визнано переможцем, компенсувати витрати ініціатора, які він поніс при його підготовці [1].

На фазі 1 та на фазі 2 передбачається формування проектної команди для забезпечення управління як проектом, так і ризиками. Розглядається можливість залучення до проекту професійних консультантів, які б могли надати експертну допомогу щодо визначення найоптимальнішої форми ДПП. На цьому етапі проектна команда складається переважно із представників державного партнера, до команди можуть бути залучені професійні консультанти.

Крім того, відбувається підготовка до проведення конкурсу. Широко відомо, що ДПП ґрунтується на конкуренції. Потенційні інвестори акцентують свою увагу на тих проектах, які мають чітко сформульовані цілі, ретельно підготовлені, відповідають стратегічним пріоритетам держави/регіону. Шляхом підготовки детальних, розроблених згідно ринкових стандартів, документів та на умовах прозорості та відкритості можна залучити до участі у конкурсі більше професійних учасників.

На фазі 3 відбувається процес відбору приватного партнера для реалізації проекту ДПП. З метою відбору найбільш кваліфікованого партнера та усунення можливості перемоги для учасників з недостатнім досвідом, ресурсами, кваліфікацією тощо, процес відбору партнера для проекту ДПП у багатьох країнах відбувається у два етапи [8]: пре-кваліфікація, або попередній відбір, та кваліфікація, або безпосереднє проведення тендеру.

Критеріями для попереднього відбору, як правило, виступають вимоги щодо учасників, пов'язані з володінням ними:

- професійною та технічною кваліфікацією;
- фінансовими та людськими ресурсами;
- необхідним обладнанням / устаткуванням;
- системою управління;
- досвідом, необхідним для виконання проекту, наприклад якісними показниками по виконаних у відповідному секторі проектах.

Після закінчення попереднього процесу відбору формується так званий «короткий список» (short list) компаній-учасників, які в подальшому отримують запит про надання тендерних пропозицій. Їм передається підготовлена тендерна документація, включаючи проектну документацію та технічні специфікації. Чим більше уваги, часу та ресурсів приділено підготовці проекту, тим якісніша інформація надається учасникам тендеру. Такий підхід стимулює конкуренцію, сприяє отриманню більш якісних та інноваційних тендерних пропозицій.

Компанії-учасники розробляють технічне рішення по проекту та складають фінансову частину своєї пропозиції, яку оформлюють у тендерну пропозицію та надають у встановлені терміни організатору тендеру.

Як правило, для оцінки отриманих тендерних пропозицій використовуються такі групи критеріїв:

– технічні (порівняння технічних рішень, технологій, інноваційних рішень, темпів та термінів будівництва/реконструкції, реалістичності запропонованих планів);

– комерційні (пропоновані поправки до контрактів, пов'язаних з виконанням проекту, залучення субпідрядників);

– фінансові (вартість тендерної пропозиції, обсяг державної підтримки, надійність запропонованих джерел фінансування, готовність кредиторів надати фінансування, стабільність фінансової моделі).

Кожній групі критеріїв надається певний обсяг балів оцінки, щоб учасники тендеру чітко розуміли пріоритети, які ставить перед собою державний партнер в процесі конкурсного відбору. Основними принципами конкурсного відбору в проектах ДПП повинні бути: прозорість; об'єктивність; недискримінаційність.

Після вибору приватного партнера починається переговорний процес з укладання договору. Цей процес є одним із найважливіших етапів у формуванні ефективного ДПП.

Переговорна команда повинна визначити стратегічні цілі, які вона переслідує в процесі переговорів.

Цілі, яких необхідно досягти в переговорному процесі, можуть бути наступними [8]:

– остаточне визначення (або уточнення) обов'язків місцевого органу влади та приватного партнера;

– визначення відповідальності сторін;

– встановлення чітких стандартів послуг, що надаються, та/або термінів виконання передбачених робіт;

– забезпечення безпеки, відповідності до існуючих вимог з виконання робіт;

– врівноваження розподілу ризиків та позитивних ефектів між органом місцевої влади та приватним партнером (заощадження від прибутків, прибутки на інвестований капітал, збільшення обсягів послуг);

– заходи щодо усунення негативних наслідків порушення однією із сторін своїх зобов'язань у разі закриття, банкрутства приватного партнера, порушення ним умов договору чи припинення дії договору;

– визначення механізмів моніторингу виконання робіт, якості послуг та ін.

– чітке обумовлення механізмів врегулювання сперечок та конфліктів.

Досягнення цих цілей вимагає від переговорної команди як з боку державного, так і з боку приватного партнера високих комунікативних та переговорних навичок.

Результатом переговорів є укладання угоди між партнерами, після чого починається фаза 4 «Укладення договору та фінансове закриття».

Моніторинг виконання проекту передбачає виконання низки важливих завдань [8]:

– вивчення та аналіз показників діяльності приватного партнера;

– вивчення діючих процедур контролю та забезпечення якості;

– проведення незалежного моніторингу публічним партнером з метою перевірки достовірності даних по моніторингу, виконаному приватним партнером.

У рамках реалізації проекту ДПП та з розширенням діяльності приватного сектору дещо змінюються ролі сторін. Роль державного партнера трансформується від ролі організатора та керівника у роль адміністратора, що потребує застосування певних сучасних практик моніторингу та налагодження ефективних комунікацій (переважно письмових) між учасниками проекту.

Після підписання угоди державний партнер повинен створити групу моніторингу реалізації проекту, визначити її відповідальність, затвердити

порядок проведення моніторингу (форми звітності, питання, що потребують узгоджень, індикатори, що підлягають контролю).

Мета моніторингу є двоякою. З одного боку, необхідно відслідковувати стан реалізації проекту та відповідність діяльності приватного партнера тим зобов'язанням, які було взято. У випадку серйозних відхилень або проблем, що виникають з реалізацією проекту, група повинна ініціювати проведення переговорів для прийняття рішення по питаннях, що потребують регулювання. З іншого боку, інформація щодо моніторингу проекту повинна використовуватися для аналізу помилок та підготовці на цій основі пропозицій щодо поліпшення законодавства у цій сфері та розвитку ринку ДПП.

Фаза закриття проекту є не менш важливою, ніж усі попередні фази. На жаль, публічний та широко розповсюджений досвід закриття проектів ДПП в Україні поки що відсутній. Але основним фокусом цієї фази повинно стати вивчення помилок, поширення інформації та внесення відповідних змін у діюче законодавство з метою покращення умов здійснення проектів державно-приватних партнерств для забезпечення захисту інтересів як державного, так і приватного партнера. Після закінчення проекту ДПП та закриття угоди важливим є підведення підсумків, аналіз ефективності проекту, *lessons learned*.

Для поширення інформації щодо ефективності використання механізмів ДПП у відповідних проектах необхідно організувати навчання по регіонах та по секторах економіки для представників як державного, так і приватного секторів з метою розповсюдження кращого досвіду та набутих практик.

Наведені описові характеристики фаз типового життєвого циклу проекту ДПП свідчать про високий рівень невизначеності щодо результатів кожної проміжної фази та щодо критеріїв початку наступної фази. Можна зробити висновок, що далеко не кожний проект ДПП «доживе» до фази 3, успішно пройшовши комплексну експертизу та обґрунтування.

Тому можна говорити, що проект ДПП має усі ознаки так званих «м'яких» проектів [14, 15]. У продукті «м'яких» проектів завжди присутні люди, без яких він існувати та функціонувати не може [14]. Можна виділити три групи таких проектів. Перша група – проекти, де продукти не включають людину (наприклад, продукти суто будівельних проектів). Друга група – це проекти, у продуктах яких люди присутні. Кількість задіяних людей дуже велика. Але їх участь у продукті проекту не потребує попередньої істотної зміни тих знань, вмінь та навичок, які в них уже склалися (наприклад, проекти модернізації ІТ-систем підприємства). І третя група – це проекти, де люди виступають основним носієм іноваційних змін, проекти, в процесі реалізації яких певним чином змінюється їх світосприйняття. До таких проектів можна віднести проекти створення систем управління знаннями на промислових підприємствах і проекти ДПП.

Характеристиками м'якого проекту є [14]:

- 1) неможливість застосування однакових підходів для отримання однакового результату проектів;
- 2) неможливість чіткого та повного опису продукту проекту;
- 3) неможливість чіткого визначення змісту робіт за проектом;
- 4) неможливість чіткого визначення часу реалізації окремих робіт за проектом;
- 5) неможливість залучення команди управління проектами як ресурсу отримання продукту проекту.

Для проектів ДПП є актуальними усі ці характеристики, тому що вибір та реалізація кожного із механізмів ДПП є унікальними і визначають подальші дії щодо планування та реалізації проекту ДПП. Невизначеність у проекті суттєво зменшується наприкінці фази 3, коли безпосередньо здійснюється вибір

приватного партнера, а подальші дії по виконанню проекту виконуються на основі угоди, укладеної між державним та приватним партнером, з розподіленими ризиками та відповідальністю.

**Висновки.** Продовжено розробку методології управління проектами державно-приватного партнерства. Спираючись на загальну методологію управління проектами, обґрунтовано, що є метою проекту ДПП, що є результатом проекту ДПП. Проаналізовано типові укрупнені фази життєвого циклу проекту з метою визначення моменту, коли суттєво знижується невизначеність у таких проектах. Зроблено висновок, що проект ДПП має ознаки «м'якого» проекту.

**Перспективи подальших досліджень у даному напрямку.** Подальші дослідження будуть присвячені розгляду основних питань, пов'язаних з плануванням проектів ДПП: що є концептуальними для планування та реалізації будь-якого проекту, а саме:

- 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;
- особливості розробки й моніторингу графіку та бюджету проекту ДПП.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Запатрина, И.В. Потенциал публично-частного партнерства в развивающихся экономиках [Текст]/И.В. Запатрина. – К., Центродрук, 2011. – 152 с.
2. Шарова, О.С. Про проекти державно-приватного партнерства: основні визначення. Управління проектами та розвиток виробництва: Збірник наукових праць / Під ред. В.А. Рач. –Севеодонецьк: СНУ ім. В.Даля, 2015. №1(53). –С. 91 – 95.
3. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. №2402 – VI // Відомості Верховної Ради України. -2012. - №12.
4. Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними: Постанова КМУ від 16 лютого 2011 р. N 232. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/232-2011-%D0%BF>.
5. Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства: Наказ № 255 від 27.02.2012 Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0399-12>.
6. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 р.: Розпорядження КМУ від 14.08.2013 р. №739-р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80>.
7. Про концесії: Закон України від 16.07.1999 р. №997-XIV // Відомості Верховної Ради України.- 1999. - №41. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997-14>.
8. 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.
9. Посібник з публічно-приватних партнерств. Посібник [Текст] – К., ТОВ «Діалог-Київ», 2009. – 80 с.
10. Ханова, А. Социальный эффект: практика измерения. <http://cloudwatcher.ru/analytics/1/view/36/>
11. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления (курс лекций) [Текст] / Г.В. Атаманчук. – М., 2010.

12. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide) [Text]. - Project Management Institute, Inc., 2013. – Ed.5.-619 p.
13. Цикл ГЧП. Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).
14. Аль Атум Мохаммад. Определение и классификация мягких проектов как основа планирования их содержания [Текст]/ Аль Атум Мохаммад Фаиз Ахмад // Технологический аудит и резервы производства. – Харьков: Технологический центр, 2015. – 1/3(21). – С. 46-52.
15. Рач, В. А. Мягкие проекты: отличительные черты, классификация, масштабность применения развития [Текст]: тез. доп. VI між. конф. 21–22 травня 2009 р. / В. А. Рач // Управління проектами у розвитку суспільства. Прискорення розвитку організації на основ іпроектного управління. - К.: КНУБА, 2009. - С. 156-158.

Рецензент статті  
к.т.н., доц. Морозов В.В.

Стаття надійшла до редакції  
20.06.2015 р.

**UDC 338.12:001.53**

**Nnaji A. Chidimma**

### **PRACTICAL APPLICATION OF THE THEORY OF TECHNOLOGICAL SETUP TO THE DEVELOPMENT OF TELECOMMUNICATIONS (ON EXAMPLE OF NIGERIA)**

This work is devoted to applying the theoretical knowledge of technological setup to the actual development of telecommunications, for instance, in Nigeria. This author is a master's student in Krok University of economics and law in Ukraine. She based this article on a meticulous overview of the technological setup of worldwide telecommunications and telecommunications in Nigeria respectively, in the view of analyzing the phase and relative level of the technological development of telecommunications in Nigeria. To do this, the author used two main approaches: firstly, the analysis of the technological development of telecoms in the world and in Nigeria, and secondly, a performance assessment of telecoms in Nigeria.

For the analysis of the technological development of telecoms, the author presented a detailed overview of the pre-historical means of communication, the advent of telecoms and its sequential development till date. One of the main interesting part of this work is the fact that a clear distinction was made of the difference between technological development and technological setup. According to the author, technological setup may comprise of an accumulated series of technological development

A performance assessment of telecoms in Nigeria was done by analyzing, with the help of some standard performance indicators, the level of investment in the sector and the outcome of the investment over the years. By dint of such analysis, the author phased the telecoms sector in Nigeria in relation to that of India and the world in general

Moreover the author pinpointed some basic situations or challenges that characterize the telecommunications sector in Nigeria, and some possible solutions to them. Fig. 6, tabl. 2, ref. 13.

Key words: performance assessment, technological development, innovation, technology, means of communication, investment, technological phase.

### **INTRODUCTION**

Telecommunication is a system of technology used in the transmission of messages over a long distance by either cable, telegraph, telephone, or broadcasting. For many years before the advent of worldwide telecommunications, messages were transported by the use of messengers, light, fire and smoke signals, beacons,