

10. Кабушкин С. Н. Управление банковским кредитным риском : [учеб. пособие] / С. Н. Кабушкин. – М. : Новое знание, 2004. – 336 с.

11. Ризики комерційних банків на кредитному ринку в умовах ринкової трансформації економіки ; за ред. С. О. Корецька // Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=677&p=3>

12. Консолідована фінансова звітність за 2013 рік згідно з МСФЗ // Сайт ПАТ «Райффайзен Банк Аваль» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://aval.ua/about/bank_reports/

13. Річний звіт за 2013 рік // Сайт ПАТ «Райффайзен Банк Аваль» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://aval.ua/about/bank_reports/

УДК 005.8:334.012.3

О.С. Шарова
кандидат технічних наук,
доцент кафедри бізнесадміністрування
та управління проектами,
Університет економіки та права «КРОК»

Особенности организационной структуры управления проектами государственно-частного партнерства

У статті обґрунтовано необхідність використання проектного підходу до управління проектом ДПП і запропоновано організаційну структуру управління проектом ДПП за фазами життєвого циклу.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, ДПП, проекти державно-приватного партнерства, проекти ДПП, організаційна структура управління проектом державно-приватного партнерства.

Е.С. Шарова
кандидат технических наук,
доцент кафедры бизнесадминистрирования
и управления проектами,
Университет экономики и права «КРОК»

Особенности организационной структуры управления проектами государственно-частного партнерства

В статье обоснована необходимость использования проектного подхода к управлению проектом ГЧП и предложена организационная структура управления проектом ГЧП по фазам жизненного цикла

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, ГЧП, проекты государственно-частного партнерства, проекты ГЧП, организационная структура управления проектом государственно-частного партнерства.

O.S. Sharova
Ph.D., Associate Professor of Business Administration
and Project Management Department,
«KROK» University

Features of the organizational structure of public-private partnerships project management

The need for project-based approach to PPP project management and organizational structure of the PPP phases of the life cycle are explored in the article.

Keywords: public-private partnership, PPP, public-private partnership project, PPP project, organizational structure of public-private partnership project management.

Постановка проблеми

Останніми роками в Україні актуальним є питання розвитку відносин державно-приватного партнерства (public privat partnership) (ДПП) та його ролі в підвищенні ефективності впровадження низки інфраструктурних проектів як на національному, так і на місцевому рівнях. Про це свідчить розробка нормативно-правової бази для таких відносин [1-5]. Водночас досвід реалізації інфраструктурних проектів у нашій країні з використанням поширених у світі механізмів ДПП є недостатнім. Є лише окремі приклади впровадження реальних проектів ДПП на різних фазах життєвого циклу [10; 11]. Оскільки життєвий цикл таких проектів є дуже тривалим (від 5 років і більше), то інформація про успішні приклади реалізації проектів ДПП в Україні поки що відсутня. Однак представлені громадськості приклади лише свідчать про недостатню поінформованість зацікавлених сторін як про явище ДПП, так і про механізми їх впровадження. ДПП найбільш поширені в комунальній і транспортній інфраструктурі багатьох країн світу, набувають поширення в окремих секторах соціальної інфраструктури, таких як охорона здоров'я, освіта, туристична галузь, збереження культурної спадщини тощо [6].

У 2011-2015 рр. в межах Програми розвитку Державно-приватного партнерства, яка здійснюється американським агентством USAID і спрямована на поліпшення умов запровадження ДПП в Україні, було виконано низку досліджень про поінформованість щодо державно-приватного партнерства: базове опитування («Базове опитування про поінформованість щодо державно-приватного партнерства») – у 2011 р. та заключне опитування («Public-Private Partnership Development Program: Final Survey») – у 2014 році.

Цілі базового опитування були такими:

- 1) оцінка рівня поінформованості щодо ДПП серед представників центральної та міської влади, підприємців і місцевих неприбуткових організацій;
- 2) виявлення можливих проблем у процесі реалізації ДПП.

Заключне опитування мало дві мети:

- 1) оцінка поточного рівня поінформованості щодо ДПП серед працівників центральної та міської влади, підприємців і місцевих неприбуткових організацій в усіх регіонах України (за винятком Криму, Донецької та Луганської областей);
- 2) оцінка розвитку потенціалу місцевих органів влади в пілотних регіонах порівняно з непілотними регіонами.

Пілотними регіонами в заключному опитуванні були: Дніпропетровськ, Івано-

Франківськ, Київ, Малин, Львів, Вінниця, Запоріжжя. Непілотними регіонами вважалися: Харків, Херсон, Кіровоград, Миколаїв, Одеса, Полтава, Вознесенськ. В опитуванні брали участь представники місцевих органів влади, підприємці, а також представники неурядових організацій.

Згідно з результатами базового опитування до трійки найбільш часто згадуваних причин, з яких проекти ДПП не відбулися, увійшли (у 2011 р.):

- відсутність співпраці між партнерами (26%);
- регулятивні проблеми – юридичні та нормативні питання (23%);
- брак фінансування (23%);
- інші.

У результатах заключного опитування вказані ті ж самі причини, з яких не відбулися проекти ДПП, тільки з іншими частотами згадування (опитування проводилося у 2014 р.), а саме:

- відсутність фінансування (30,9%);
- юридичні та нормативні питання (20,9%);
- відсутність співпраці між партнерами (13,4%);
- інші.

Не дивно, що саме брак фінансування більшість респондентів назвали основною причиною, ураховуючи поточний стан української економіки. Дивно те, що за 4 роки, які минули між опитуваннями, не змінилася топ-трійка основних причин. Наявність невирішених юридичних і нормативних питань свідчить про низьку ефективність правової моделі державно-приватного партнерства згідно з прийнятим законодавством. Відсутність співпраці між партнерами як причина, з якої не відбулися проекти ДПП, має таке підґрунтя з точки зору проектного підходу: вимоги та очікування зацікавлених сторін не виявлено, управлінню змінами у вимогах та очікуваннях зацікавлених сторін не приділено належної уваги, організаційна структура управління проектом ДПП не визначена, вимоги щодо складу команди проекту відсутні. Підходи в нормативній базі з вирішення порушених питань також відсутні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблемам і створенню практичних кроків з упровадження законів України та підзаконних актів [1-5] присвячено багато праць [6-9]. У них висвітлено питання, пов'язані з реалізацією в нашій країні та впровадженням світового досвіду, найкращих практик при імплементації інструментів ДПП.

У роботі О.В. Шарової «Про проекти державно-приватного партнерства: основні визначення» порушено проблему відсутності методології управління проектами державно-приватного партнерства як однієї з причин складнощів із застосування ДПП для розвитку економіки України [13]. Деякі особливості планування проектів ДПП пов'язані з обґрунтуванням «м'якості» проектів ДПП та їх життєвим циклом [14].

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Відомо, що організаційні структури можуть впливати на доступність ресурсів і виконання проектів [12]. Питання складу та принципів створення організаційної структури управління проектами державно-приватного партнерства в доступній літературі не висвітлено. Аналіз наявних публікацій свідчить про відсутність системного підходу до управління проектами державно-приватного партнерства.

Формулювання цілей статті

Метою статті є формування підходів до створення та складу організаційної структури управління проектом ДПП на різних фазах його життєвого циклу.

Виклад основного матеріалу дослідження

На першому етапі дослідження було проаналізовано різні стадії проектного циклу ДПП. Таблиця 1 узагальнює фази, стадії та кроки проектного циклу ДПП згідно з ЕРЕС Guide to Guidance [16; 18]. Такий підхід є найбільш поширеним у розвинених країнах. Подана деталізація циклу ДПП по фазах, етапах і кроках пояснює, як підхід ДПП може бути реалізовано під час виконання проекту.

На фазі ідентифікації проекту міські або регіональні органи влади визначають послуги або проекти, які можуть бути надані та реалізовані в рамках ДПП. На цьому етапі важливим є усвідомлення та обговорення ролі та функцій кожної із залучених сторін у майбутньому проекті державно-приватного партнерства. Роль кожної з груп залучених сторін є критичною для досягнення цілей проекту публічно-приватного партнерства в кожному окремому випадку [6]. Роль і функції учасників державно-приватного партнерства наведено в таблиці 2.

Таблиця 1

Деталізований життєвий цикл проекту ДПП (ЕРЕС)

Фази	Стадії	Кроки	Приклади потенційних вигод, які можуть бути отримані у програмах ДПП
1	2	3	4
Ідентифікація проекту	1.1 Вибір проекту та його визначення	Ідентифікація. Специфікація продуктів проекту ДПП	Чітке обґрунтування проекту у складі програми. Наявність аналітики для вибору ДПП з набору опцій та альтернатив
	1.2 Експертиза та обґрунтування	Життєздатність проекту (оцінка доцільності). Визначення ризиків. Окупність. Критерій «value for money»	Оцінка можливості користувачів та/або державної влади забезпечити реалізацію проекту за рахунок тарифів, державних гарантій, бюджетних субсидій та інших ресурсів. Прийнятність ризиків та їх оптимальний розподіл з урахуванням можливостей з управління ризиками сторонами контракту. Відповідність критерію «value for money», який відображає отримання позитивного результату для суспільства від реалізації проекту відносно критерію «ціна-якість» у разі вибору для нього форми ДПП. Основана на досвіді оцінка окупності проекту
Детальна підготовка	2.1 Організація проекту	Формування проектної команди. Формування команди консультантів. Розроблення плану проекту та графіка	Висококваліфікована команда, що має спеціалізацію в конкретному секторі. Потенціал для розвитку стандартизованих секторальних підходів при підготовці проекту з урахуванням економії коштів, часу та досягнення якості проекту шляхом отримання переваг за рахунок досвіду з попередніх проектів. Залучення до проекту консультантів
	2.2 Підготовка тендеру	Подальші дослідження. Детальне розроблення ДПП. Вибір способу закупівлі. Підготовка драфту контракту ДПП	Підхід узгодження закупівель для отримання вигод як державним, так і приватним секторами. Розроблення критеріїв стандартної оцінки та ключових умов контракту

1	2	3	4
Закупівлі	3.1 Проведення тендеру	Попередня кваліфікація (прекваліфікація). Запрошення до тендеру. Переговори з претендентами. Присудження контракту	Кваліфікована команда з боку державного сектору при здійсненні закупівель зі знаннями ринку та досвідом інших подібних проєктів. Узгоджений підхід, що базується на досвіді та обговорених на зустрічах ключових контрольних точках і обмежень за часом
	3.2 Контракт ДПП та фінансове закриття	Підписання ДПП контракту. Фінансові узгодження. Фінансове закриття	Узгоджений підхід до оцінки та затвердження відхилень від стандартних умов. Здатність забезпечити кваліфіковану команду для перемовин з досвідом ринкових умов/тарифів/цін
Виконання проєкту	4.1 Управління контрактами	Визначення управлінської відповідальності. Моніторинг та управління проєктом та послугами. Управління змінами, що передбачені контрактом. Управління змінами, які не передбачені контрактом. Вирішення спорів. Завершення контракту	Можливість забезпечити секторальну підтримку з управління контрактом, що оснований на інших подібних проєктах. Можливість забезпечити узгодженість і зв'язок у підходах до змін у контрактах, додаткових переговорах. Надання висококваліфікованої експертизи в ході моніторингу виконання та управління проблемами при закритті контракту
	4.2 Оцінка ex post (оцінка після завершення контракту)	Оцінка інституційного середовища. Розвиток аналітичного середовища	Інформування всіх зацікавлених сторін. Координація поточної оцінки на основі досвіду програми гарантувати максимізацію вигод

Джерело: складено на підставі [16, с. 7; 18, с. 18], переклад автора

Роль і правовий статус органів місцевого самоврядування обумовлений їх компетенцією та повноваженнями відповідно до чинного законодавства України (статті 25 та 26 Закону України «Про місцеве самоврядування»). Закон України «Про державно-приватне партнерство» відводить органам місцевого самоврядування роль державного партнера.

До компетенцій сільських, селищних, міських рад належать такі повноваження, які можуть мати безпосереднє значення при реалізації місцевих проєктів ДПП [19]:

- затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції;
- утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди;
- прийняття рішень щодо здійснення місцевих запозичень;
- прийняття рішення щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;

Роль і функції залучених сторін у рамках ДПП

Роль	Функції
Посадові особи – представники органів влади	визначають пріоритетність цілей і завдань ДПП та ознайомлюють з ними громадськість; затверджують критерії прийняття рішення для відбору прийнятної форми ДПП; затверджують рекомендовану форму ДПП; приймають необхідні нормативно-правові акти
Керівництво та персонал підприємства (приватний сектор)	визначають конкретні заходи і завдання ДПП для підприємства; надають дані щодо діяльності підприємства; допомагають у маркетинговому аналізі та комплексній оцінці підприємства, ТЕО; упроваджують зміни
Споживачі	підтверджують готовність і бажання оплачувати надані послуги; формують і висловлюють позицію/очікування щодо рівня та якості послуг; визначають переваги та недоліки послуг
Інвестори	надають коментарі щодо привабливості окремих форм ДПП; беруть участь у тендерному відборі згідно з установленими процедурами і правилами; виконують комплексний супровід проекту
Консультанти	проводять неупереджену оцінку можливих форм ДПП; аналізують законодавчі рамки та пропонують зміни (за необхідності); сприяють налагодженню ефективної співпраці між залученими сторонами

Джерело: [6, с. 83]

- прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку;
- вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями;
- вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;
- вирішення відповідно до закону питань про надання на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу;
- прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні;
- надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію.

Цей перелік свідчить, що представник місцевих органів влади бере активну участь в ідентифікації проекту ДПП. Функції ж щодо управління таким проектом нечітко сформульовані й не прив'язані до конкретних відповідальних осіб – учасників проекту. Наріжним каменем партнерства державного та приватного секторів є умова, за якої управління ризиками покладається на партнера, що має для цього найкращі можливості [6]. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів

Україні від 16 лютого 2011 р. №232 «Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними» [2], при організації партнерства сторони оптимально розподіляють між собою зобов'язання та ризики для обопільної вигоди й несуть за них відповідальність згідно угоди, яку вони укладають між собою. При цьому відсутня відповідь на питання «як це зробити?» безпосередньо в конкретному проекті ДПП.

Розуміючи, що відповідь на це запитання не є простою та очевидною, автор пропонує почати з пошуку відповіді на запитання щодо організаційної структури управління проектом ДПП. Беручи до уваги, що управління проектом – це діяльність, метою якої є прийняття управлінських рішень [15], використовуючи фази життєвого циклу проекту ДПП (табл. 1), роль та функції залучених сторін у рамках ДПП (табл. 2), сформуємо організаційну структуру управління проектом ДПП на різних фазах його життєвого циклу (табл. 3). При цьому під формулюванням «державний партнер» мається на увазі представник місцевого органу влади, під формулюванням «приватний партнер» – представник підприємства, який є переможцем тендеру і з яким укладається угода про ДПП.

Згідно зі світовим досвідом, залучення зовнішнього консультанта є доцільним на всіх фазах життєвого циклу проекту [17] з питань консультування з юридичних, фінансових, технічних питань, питань з управління проектами як для державного партнера, так і для приватного, і запобігання ризикам для обох сторін під час реалізації проекту.

Функції управління проектом (ініціація, планування, виконання, моніторинг і

Таблиця 3

**Організаційна структура управління проектом ДПП
за фазами життєвого циклу**

Фази	Стадії	Кроки	Сторона проекту ДПП
1	2	3	4
Ідентифікація проекту	1.1 Вибір проекту та його визначення	Ідентифікація Специфікація продуктів проекту ДПП	Державний партнер Консультант Технічний експерт Замовник проекту
	1.2 Експертиза та обґрунтування	Життєздатність проекту (оцінка доцільності) Визначення ризиків Окупність Критерій «value for money»	Державний партнер Консультант Потенційний інвестор Замовник проекту
Детальна підготовка	2.1 Організація проекту	Формування проектної команди Формування команди консультантів Розробка плану проекту та графіка	Державний партнер Консультант Замовник проекту
	2.2 Підготовка тендеру	Подальші дослідження Детальна розробка ДПП Вибір способу закупівлі Підготовка драфту контракту ДПП	Державний партнер Команда проекту Замовник проекту
Закупівлі	3.1 Проведення тендеру	Попередня кваліфікація (прекваліфікація) Запрошення до тендеру Переговори з претендентами Присудження контракту	Державний партнер Команда проекту Команда консультантів Замовник проекту

1	2	3	4
	3.2 Контракт ДПП і фінансове закриття	Підписання ДПП контракту Фінансові узгодження Фінансове закриття	Державний партнер Приватний партнер Команда проекту Команда консультантів Замовник проекту
Виконання проекту	4.1 Управління контрактами	Визначення управлінської відповідальності Моніторинг та управління проектом і послугами Управління змінами, що передбачені контрактом Управління змінами, що не передбачені контрактом Вирішення спорів Завершення контракту	Державний партнер Приватний партнер Команда проекту Команда консультантів Замовник проекту
	4.2 Оцінка ex post (оцінка після завершенню контракту)	Оцінка інституціонального середовища Розвиток аналітичного середовища	Державний партнер Приватний партнер Команда проекту Команда Консультантів Замовник проекту

Джерело: [16, с. 7], власна розробка автора в частині «Сторона проекту»

контроль, закриття проекту), формування та розвиток команди проекту, як і відповідальність за результати проекту, повинні бути закріплені за державним партнером.

Роль державного партнера, як зазначено вище, виконує місцевий орган влади. При цьому замовником проекту, як правило, виступає конкретний вигодонабувач – місцева комунальна структура, наприклад, районна чи міська лікарня, заклад освіти, місцеві мережі водо-, тепло-, енергопостачання тощо.

Незвичною є роль технічного експерта, яку окремо виділено на фазі ідентифікації. Це особа чи група осіб, які беруть безпосередню участь в обговоренні з державним партнером технічної сторони проблеми та можливості її вирішення. Це відбувається до прийняття державним партнером рішення про проект ДПП.

Сторона приватного партнера, яка діє в проекті ДПП після перемоги у відповідному тендері, як правило, виконує функції керівника проекту в межах своєї відповідальності, а саме в межах проекту будівництва/реконструкції/модернізації інфраструктурного об'єкта (як правило, на фазі виконання проекту), будучи підзвітною стороною для державного партнера як керівника проекту ДПП. На подальших фазах життєвого циклу проекту приватний партнер виконує функції та відповідає за ризики відповідно до укладеної угоди.

Висновки

У роботі запропоновано на основі проектного підходу організаційну структуру управління проектом ДПП залежно від фаз життєвого циклу проекту. Успішність реалізації проектів державно-приватного партнерства залежить від компетенцій учасників команди проекту, що складається зі співробітників як державної, так і приватної сторін проекту. Подальші розвідки у цьому напрямі будуть спрямовані на створення моделі компетенцій для учасників проектів ДПП як основи оцінки та розвитку персоналу, залученого до планування та реалізації проектів державно-приватного партнерства в Україні.

Література:

1. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 р. №2402 – VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 12.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 232 «Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/232-2011-%D0%BF>
3. Наказ № 255 від 27 лютого 2012 р. Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0399-12>
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. №739-р. «Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80>
5. Закон України «Про концесії» від 16 липня 1999 р. № 997-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997-14>
6. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства : Практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу [Текст] / С. Грищенко. – К., ФОП Москаленко О.М., 2011. – 140 с.
7. Запатрина И. В. Потенциал публично-частного партнерства в развивающихся экономиках [Текст] / И. В. Запатрина. – К., Центродрук, 2011. – 152 с.
8. Пильтяй О. В. Державний сектор економіки : теорія, методологія, управління розвитком. Монографія [Текст] / О. В. Пильтяй. – К., Національний торгово-економічний університет, 2010. – 392 с.
9. Посібник з публічно-приватних партнерств. Посібник [Текст] – К., ТОВ «Діалог-Київ», 2009. – 80 с.
10. Львів-Краковець [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukravtdor.gov.ua/uploads/files/2015-06-05-11-22-51-2015-04-22-11-56-37-lviv-krakovets.pdf>
11. Перстньова Н. Реформа портів : під контролем олігархів // Дзеркало тижня. Україна. – № 9, 6 березня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/promyshlennost/reforma-portiv-pid-kontrolem-oligarhiv-.html>
12. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)[Text].- Project Management Institute, Inc.,2013. – Ed.5. – 619 с.
13. Шарова О. С. Про проекти державно-приватного партнерства : основні визначення [Текст] // Управління проектами та розвиток виробництва. – 2015. – № 1 (53). – С. 91-94.
14. Шарова О. С. Про проекти державно-приватного партнерства : особливості планування [Текст] // Управління проектами та розвиток виробництва. – 2015. – № 2 (54).
15. Рач В. А. Управління проектами : практичні аспекти реалізації стратегій регіонального розвитку / (В. А. Рач, О. В. Россошанська, О. М. Медведєва). – К.І.С. – К., 2010. – 275 с.
16. The Guide to Guidance: how to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects / European PPP Expertise Centre. – 74 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.eib.org/epoc
17. Role and Use of Advisers in preparing and implementing PPP projects / European PPP Expertise Centre. – 32 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.eib.org/epoc
18. A Programme Approach to PPP's. Lessons from European experience / European PPP Expertise Centre. – 54 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.eib.org/epoc
19. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.