

УДК 334.75:338.246

ЕТАПИ ПІДГОТОВКИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Бондар Н.М., Навроцька Т.А.

Національний транспортний університет

Сформульовано та систематизовано завдання по стадіям процесу, що мають бути вирішені під час розроблення та реалізації проекту ДПП. Визначено рівень виконання окремих завдань (профільне міністерство, інші уповноважені державні органи, спеціальна проектна компанія, що реалізує проект ДПП). Запропонована модель процесу підготовки та реалізації проекту на засадах ДПП може використовуватись як інструмент: обґрунтування доцільності партнерських взаємодій держави і бізнесу під час реалізації проекту, визначення ключових параметрів концесійного договору; визначення комплексу завдань держави і приватного партнера, пов'язаних з інвестиційним забезпеченням реалізації проекту; розподілу завдань між різними рівнями управління; а також як карта дій на кожній стадії процесу розроблення та реалізації проекту ДПП.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, проект, стадія, концесія, інфраструктура.

Постановка проблеми. Забезпечення стабільного функціонування національної економіки та підвищення рівня соціального добробуту в країні неможливі без створення передумов для розвитку інфраструктурних галузей господарства – транспорту, енергетики, медицини, освіти, житлово-комунального господарства тощо. Зважаючи, що такі галузі мають соціальне навантаження і підлягають державному регулюванню, інвестиції в них не забезпечують приватним інвесторам достатньо високого прибутку, через що фінансуються переважно за рахунок бюджету. Однак, з причин обмеженості бюджетних коштів сьогодні у світі все більше країн залучають до реалізації інфраструктурних проектів, зокрема тих, що мають велике суспільне значення, приватних інвесторів. Така практика набула назви державно-приватного партнерства (ДПП).

В Україні також зростає зацікавленість до використання механізму партнерських взаємодій держави й бізнесу. Вже створена законодавча та нормативна база, мають місце перші спроби реалізації проектів на засадах державно-приватного партнерства, однак переважна більшість з них зазнала невдачі. Це пов'язано з відсутністю системного й комплексного підходу до розроблення та реалізації подібних проектів, що передбачає багатостадійність та розподіл відповідальності між державою та бізнесом за виконання окремих етапів підготовки та реалізації проекту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з розробленням та реалізацією проектів державно-приватного партнерства досліджуються такими відомими науковцями як Akintoye A.S. та Macleod M.J. (оцінювання та аналіз ризиків проектів) [1], Alkaf N.A.K. (вивчення факторів ризику проектів) [2], Amponsah C.T. (проведення процедур вибору приватних партнерів для реалізації проекту) [3], Brandao Luiz E.T. (надання державних гарантій за проектом) [4], Javed A. (формулювання основних специфікацій за проектом) [5], Klijn E.-H., Teisman G.R. (питання управління реалізацією проекту) [6], Morillos D. (критерії відбору проектів для реалізації на засадах державно-приватного партнерства) [7] та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. В той же час комплекс питань,

пов'язаних із розроблення та реалізації проекту державно-приватного партнерства потребують більшої уваги з точки зору стадійності, складу завдань та розподілу відповідальності між державним та приватним учасниками. Це зумовлює актуальність системного дослідження етапів підготовки та реалізації проектів державно-приватного партнерства, що будуть прийнятні в практиці України.

Мета статті. Головною метою статті є комплексне розкриття стадій та етапів процесу розроблення та реалізації проекту державно-приватного партнерства з обґрунтуванням складу пов'язаних з ними завдань та розподілу зобов'язань між державним та приватним партнерами.

Викладення основного матеріалу. Успішна реалізація проектів державно-приватного партнерства, спрямованих на розвиток інфраструктурних галузей потребує вирішення низки завдань, що постають на різних етапах та стадіях процесу їх підготовки та реалізації.

Завдання, що виконуються на окремих стадіях та етапах процесу підготовки та реалізації проекту ДПП передбачають не тільки участь, а й узгодженість дій різних рівнів управління, як на рівні держави (регіону, галузі), так й на рівні спеціальної проектною компанії, яка реалізує проект державно-приватного партнерства (СПК).

На рисунку 1 наведені стадії процесу підготовки та реалізації проекту ДПП та компетенції рівнів управління у виконанні окремих їх етапів.

Стадія 1 – Ідентифікація потенційних проектів та попередня оцінка їхньої відповідності вимогам ДПП. Метою та кінцевим результатом цієї стадії є виявлення якісного проекту (або групи проектів), реалізація якого (яких) на засадах ДПП забезпечить розвиток та ефективне функціонування інфраструктурної галузі. Відповідальність за виконання цієї стадії полягає на уряд, профільне міністерство та інші органи державної влади (центральні та місцеві), до компетенції яких входить вирішення питань розвитку регіону, галузі, а також укладання угод ДПП. На цій же стадії здійснюється попередній вибір форми майбутньої партнерської взаємодії.

Вибір форми ДПП пропонується здійснювати на основі такого аналітичного інструментарію, як

біноміальне дерево рішень, що дає змогу на основі відповідних індикаторів-характеристик форм ДПП врахувати особливості конкретного проекту: об'єм інвестицій; форму власності та джерела фінансування проекту; зміст операційної діяльності приватного сектору в ході реалізації проекту.

Останнім кроком цієї стадії є перевірка придатності проекту для реалізації на засадах ДПП. З цією метою формується блок фільтрів – цільових критеріїв, яким повинен відповідати проект. Такими критеріями можуть бути: рівень ризику проекту, мінімальні обсяги інвестованого приватним учасником капіталу, очікувана вартість проекту (грошових потоків, що будуть отримані в результаті його реалізації), рівень рентабельності, рівень забезпеченості населення послугами, очікуваний рівень собівартості, строки введення об'єкта в стадію експлуатації тощо.

Стадія 2 – Підготовка повного техніко-економічного обґрунтування (ТЕО) проекту, уточнення форми ДПП, підготовка та оформлення документації для проведення тендерної процедури. Метою стадії є детальне опрацювання техніко-економічних аспектів проекту, схваленого на першій стадії, уточнення обсягів потреби та форм державної підтримки, підготовка до тендерних процедур.

Відповідальність за виконання дій цієї стадії полягає на профільне міністерство та інші органи державної влади (центральні та місцеві), до компетенції яких входить укладання угод ДПП.

Результатом стадії є отримання повного ТЕО проекту, визначення його фінансової життєздатності, оцінка та розподіл ризиків, оцінка співвідношення ціни та якості, формулювання чітких специфікацій до очікуваних результатів реалізації проекту, що є необхідними для розробки тендерної документації.

Повне ТЕО проекту, що буде реалізовуватись на засадах ДПП повинне містити: аналіз ринку та масштабів проекту; аналіз потреб; аналіз способу їх задоволення; формулювання специфікацій (вимог до результату) проекту – вид, якість послуг, що будуть надаватись за проектом, величину тарифів тощо; прогноз та оцінювання попиту; аналіз правового середовища реалізації конкретного проекту на засадах ДПП; аналіз технічних можливостей і технічних параметрів; аналіз виявлених ризиків та їх розподіл між партнерами в межах обраного варіанту реалізації проекту на засадах ДПП; попередню оцінку вартості проекту; фінансовий аналіз та висновки аудиту; оцінювання економічної доцільності реалізації проекту; наявність та взаємний вплив з іншими проектами, пов'язаними з реалізацією цього проекту; розробку графіку реалізації проекту; уточнення форми ДПП, за якою буде реалізовуватись проект.

Після повного ТЕО проекту здійснюється остаточний вибір варіанту форми ДПП, яка визначається конкретними правами та обов'язками, що розподіляються між партнерами відповідно до цілей та сфери реалізації проекту, розподілу ризиків та характеристик конкретного проекту.

Після повного ТЕО проекту здійснюється остаточний вибір варіанту форми ДПП, яка визначається конкретними правами та обов'язками, що розподіляються між партнерами відповідно до цілей та сфери реалізації проекту, розподілу ризиків та характеристик конкретного проекту.

Стадія 3 – Проведення концесійного конкурсу на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг, призначення переможця. Завданнями, що вирішуються на цій стадії є: організація прозорих торгів, відбір учасників, що відповідають критеріям відбору, визначення найсильнішого учасника та призначення його переможцем. Після цього проводяться переговори між державним органом та переможцем з метою узгодження усіх ключових питань контракту на реалізацію проекту: обсяги та строки здійснення приватних інвестицій, строки будівельної та експлуатаційної стадії проекту, регульованість та граничні розміри тарифів, порядок відшкодування витрат приватному інвестору, надання гарантій з боку держави, розподіл доходів та ризиків між учасниками. Відповідальність за проведення даної стадії лежить на державному органі влади, до компетенції якого входить проведення державних закупівель та профільному міністерстві.

Стадія 4 – Підготовка до реалізації проекту на засадах ДПП. Завданнями, що виконуються на цій стадії є: 1) створення СПК, що буде реалізовувати проект;



Рис. 1. Стадії процесу підготовки та реалізації проекту ДПП та компетенція рівнів управління у виконанні окремих їх етапів

Джерело: розробка авторів за [8; 9]

2) укладання договорів з фінансово-кредитними установами, страховими компаніями, підрядниками, операторами, постачальниками; 3) отримання необхідних ліцензій та дозволів; 4) залучення, у разі потреби, коштів у вигляді державного фінансування для реалізації проекту. Відповідальність за проведення даної стадії лежить на державному партнері та керівництві СПК.

Оскільки проект ДПП реалізується зазвичай на умовах проектного фінансування, СПК залучає кредитні ресурси та формує власний акціонерний капітал. У випадку недостатності сформованих джерел здійснюється залучення державних фінансових ресурсів.

Стадія 5 – Реалізація, управління та моніторинг проекту на засадах ДПП. Метою даної стадії є забезпечення стійкості реалізації проекту, виявлення відхилень поточних значень показників від запланованих та розробка заходів щодо мінімізації таких відхилень. Відповідальність за проведення стадії лежить на СПК та органі влади, до компетенції якого входить моніторинг укладених контрактів ДПП. У разі невиконання СПК прийнятих на себе зобов'язань держава припиняє договір концесії.

Стадія 6 – Завершення проекту. Полягає у закінченні договору держави з приватним учасником та поверненні об'єкта у державну власність. При цьому можливе оголошення державою нового конкурсу на експлуатацію та подальший розвиток цього об'єкта.

У разі тривалості договору меншої, ніж життєвий цикл об'єкта інфраструктури, по закінченні дії договору відбувається викуп останнього у СПК за балансовою вартістю, яка розподіляється одержаний дохід між кредиторами та інвесторами.

Якщо ж об'єкт інфраструктури був фізично створений, але договір припиняється достроково, держава відповідно до його умов повинна не тільки викупити об'єкт за балансовою вартістю, а й сплатити компенсацію за недоотриманий дохід до кінця терміну договору. Відповідальність за цю стадію розділяють державний та приватний учасники.

Висновки і пропозиції. Отже, запропонована авторами концептуальна модель процесу підготовки та реалізації проекту ДПП може використовуватись:

- 1) для обґрунтування доцільності реалізації проекту на засадах ДПП;
- 2) для обґрунтування ключових параметрів концесійного договору;
- 3) для обґрунтування організаційно-економічних завдань держави та приватного партнера, пов'язаних з інвестиційним забезпеченням розвитку та підвищенням ефективності функціонування галузі інфраструктури,
- 4) розподілу завдань, що виникають на окремих стадіях процесу розробки та реалізації проекту між рівнями управління;
- 5) як карта дій на кожній стадії процесу розроблення та реалізації проекту ДПП.

Список літератури:

1. Akintoye A. Risk Analysis and Management in Construction / Akintoye A. S., Macleod M. J. // International Journal of Project Management, 1997. – 15 (1), pp. 31–38.
2. Alkaf N. A. K. Risk allocation in public-private partnership (ppp) project: a review on risk factors / Alkaf N. A. K. // International Journal of Sustainable Construction Engineering & Technology, 2011. – Vol. 2, Issue 2, pp. 8–16.
3. Amponsah C. T. Using multi-criteria decision making to determine the critical success factors for procurement of capital projects under public-private partnerships / Amponsah C. T. // Електронний ресурс: http://204.202.238.22/isahp2011/dati/pdf/14_045_%20Amponsah.pdf
4. Brandao L. E. T. The option value of government guarantees in infrastructure projects / Brandao Luiz E. T., Saraiva E. C. G. // Construction Management and Economics. – 2008, November. – № 26. – Pp. 1171–1180.
5. Javed A. Output-based specifications for PPP projects: lessons for facilities management from Australia / Javed A. A., Lam P. T. I., Zou P. X. W. // Journal of Facilities Management, Volume 11, Number 1, 2013, pp. 5–30 (26).
6. Klijn E.-H. Governing Public-Private Partnerships: Analyzing and Managing the Processes and Institutional Characteristics of Public-Private Partnerships / Klijn E.-H., Teisman G. R. // Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective / Ed. by S. P. Osborne. London: Routledge, 2000. – P. 84–102.
7. Morillos D. The State of the Practice of Value for Money Analysis in Comparing Public Private Partnerships to Traditional Procurements / Morillos D., Adjo A. // Public Works Management & Policy 13.3 (2008): 114–125.
8. Бондар Н. М. Розвиток транспортної інфраструктури України на засадах державно-приватного партнерства: монографія / Н. М. Бондар – К.: НТУ, 2014. – 336 с.
9. Винницький Б. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Б. Винницький, М. Лендзел, Б. Онищук, П. Сегварі – К.: «К.І.С.», 2008. – 146 с.

Бондарь Н.Н., Навроцкая Т.А.

Национальный транспортный университет

ЭТАПЫ ПОДГОТОВКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Аннотация

Сформулированы и систематизированы задания по стадиям процесса, которые должны быть решены при разработке и реализации проекта ГЧП. Определен уровень выполнения отдельных задач (профильное министерство, другие уполномоченные государственные органы, специальная проектная компания, реализующая проект ГЧП. Предложенная модель процесса подготовки и реализации проекта на основе ГЧП может использоваться как инструмент: обоснования целесообразности партнерских взаимодействий государства и бизнеса при реализации проекта, определение ключевых параметров концессионного договора, определение комплекса задач государства и частного партнера, связанных с инвестиционным обеспечением реализации проекта распределения задач между различными уровнями управления, а также как карта действий на каждой стадии процесса разработки и реализации проекта ГЧП.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, проект, стадия, концессия, инфраструктура.

Bondar N.M., Navrotska T.A.

National Transport University

STAGES OF PREPARATION AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Summary

It's formulated and systematized job of process steps that need to be addressed in the development and implementation of PPP projects. The level of individual tasks (the relevant Ministry and other authorized state bodies, special project company implementing the PPP project. The proposed model of the process of preparation and implementation of PPP can be used as a tool: study feasibility of partnerships of government and business in the implementation of the project, identification of key the parameters of the concession agreement, the definition of the complex problems of the state and private partners associated with the investment project providing the distribution of tasks between the different levels of government, as well as a map of actions at each stage of the development and implementation of PPP projects.

Keywords: public-private partnership, project, stage, concession, infrastructure.