

ПРОЕКТНА ФОРМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ КОМУНАЛЬНОГО СЕКТОРУ МІСЬКИХ ГОСПОДАРСТВ ЗА УЧАСТЮ ПРИВАТНИХ ОПЕРАТОРІВ

У статті розглянуті основні аспекти використання проектного підходу, як одного з інноваційних механізмів розвитку комунального сектору міського господарства. Наведено аналіз визначення поняття «проект». Охарактеризовано особливості проектного підходу та головні аргументи щодо його використання при побудові взаємовідносин між державним та приватним секторами у цій галузі.

In the articles considered basic aspects of the use of project approach, as one of innovative mechanisms of development communal to the sector of municipal economy. An analysis over of determination of concept "project" is brought. The features of project approach and main arguments are described in relation to his using for the construction of mutual relations between state and private sectors in this industry.

Постановка проблеми. Комунальний сектор міських господарств нашої країни є одним з найбільш відсталих з багатьма проблемами, які останнім часом загострилися та потребують кординально інших методів їх вирішення. Протягом усіх років незалежності в комунальному секторі спостерігається зростаюче бюджетне недофінансування проектів, реалізація яких є вкрай необхідною. Одним з варіантів вирішення даної проблеми є симбіоз приватного та державного інвестування і відповідного контролю з боку місцевої влади, громадськості та приватних структур. Проектна форма і проектно-орієнтована поведінка є ефективним інструментом залучення інвестицій та необхідним базисом в співпраці державного та приватного секторів. Оскільки саме це дозволяє органам місцевого самоврядування сфокусувати увагу і сконцентрувати зусилля на виконанні об'єктових комплексних задач в чітко визначених часових і бюджетних рамках, і тому має значні переваги в порівнянні з іншими.

Аналіз досліджень і публікацій останніх років. Таку точку зору підтримує значна кількість вітчизняних та зарубіжних дослідників, в тому числі Бурков В.Н. та Новіков Д.А.; Бушуєв С.Д.; Верба В.А., Загородніх О.А.; Воропаєва В.І.; Воротіна Л.І.; Мескон М.Х., Альберт М., Хедоурі Ф.; Решке Х. і Шелле Х.; Разу М.А., деякі інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Аналіз наукових праць свідчить, що сучасні дослідники-економісти проблеми проектного підходу і проектно-орієнтованої поведінки дещо спрощують і обмежують їх рамками проектного менеджменту. Достатньо сказати, що тематичні публікації, з проблем проектного підходу в житлово-комунальному господарстві, підготовлені українськими економістами, до останнього часу відсутні. Іншим моментом, який підсилює актуальність дослідження, є те, що існуючі наукові дослідження проектного менеджменту практично не охоплюють сферу партнерства приватного та державного секторів в зазначеній сфері.

Ціллю даної статті. Метою статті є розробка пропозицій щодо необхідності впровадження проектного підходу як специфічної методології що забезпечить розвиток комунального сектору міського господарства за участю приватних операторів.

Виклад основного матеріалу. Якщо основним завданням більшості комунальних підприємств є здійснення поточної експлуатації основних фондів з метою надання послуг, то укладання договорів на довірче управління, договорів оренди та концесії, крім зазначеної діяльності, завжди орієнтовані на досягнення певного унікального результату.

Отже використання цих форм потребує наявності чіткої мети, яка ставиться перед орендарем або концесіонером, обговорення терміну досягнення цілей, складної взаємодії із органами державного та місцевого самоврядування, споживачами послуг та іншими

зацікавленими сторонами. Отже така діяльність набуває ознак проектної, тому, з нашої точки зору, розроблення бізнес-планів в рамках цих форм має бути лише одним з етапів життєвого циклу проекту, у той час як необхідним стає комплексне застосування методології управління проектами.

На основі систематизації матеріалу, викладеного у роботах [1, 2, 3, 4], наведемо сутність проектного управління.

По-перше, зауважимо, що до недавнього часу загальноприйнятим було визначення проекту як документально оформленого плану споруди або конструкції, тобто як сукупність документації, креслень та розрахунків, необхідних для створення об'єкту [2, с.23]. Проте таке визначення є вузьким і стосується лише технічних проектів, наприклад, в англійській мові для визначення аналогічних понять використовується слово «design». На відміну від цього у європейських країнах слово «проект» (в англійській мові - project, у німецькій - projekt, у французькій - projet) зберегло базове значення та розглядається як захід, спрямований на досягнення чогось [3, с. 21]. Тобто під проектом можна розуміти цілеспрямоване, заздалегідь заплановане створення, зміну або модернізацію об'єкта, продукту, системи, підприємства, вирішення проблеми.

У науковій та практичній літературі можна знайти багато визначень проекту, але всі вони базуються на наступних ключових характеристиках проекту:

- Цільова спрямованість означає, що проект спрямовується на досягнення мети або комплексу взаємопов'язаних цілей, відтак всі зусилля з його планування та безпосередньої реалізації зосереджуються суто на досягненні кінцевого результату. Це допомагає окреслити коло задач, які вирішуються в ході реалізації проекту тими з них, які безпосередньо ведуть до мети проекту. Крім того цільова спрямованість допомагає більш точно встановити часові рамки проекту.
- Унікальність проекту пов'язана із необхідністю проведення специфічних дій, які для організації не є профільними та є однократними, на відміну від поточної діяльності, яка є циклічною. Це потребує максимальної концентрації зусиль на виконанні саме запланованих по проекту робіт, оскільки від цього залежить можливість досягнення мети та дотримання встановлених часових рамок.
- Обмеженість у часі пов'язана із необхідністю визначення початку проекту та його завершення. Зазвичай початком проекту є схвалення рішення про його відкриття, завершенням є момент досягнення цілей проекту або коли становиться зрозумілим, що з якихось причин результати не можуть бути досягнуті та приймається рішення про закриття проекту.

Виходячи з зазначених характеристик виділяють наступні параметри управління проектом: обсяг та заплановані види робіт, бюджет проекту, строки виконання проекту.

Додержання параметрів стає можливим завдяки виконанню процесів управління проектом (процеси ініціації та закриття проекту у цілому та його окремих етапів; процеси планування; процеси виконання; процеси контролю) та функцій проектного управління (управління змістом, управління тривалістю, управління вартістю, управління якістю, управління командою проекту, управління закупівлями, управління інформаційними зв'язками, управління інтеграцією у проекті).

Якісне виконання процесів та функцій проектного управління забезпечується завдяки наявності спеціалізованих інструментів та методів (побудови мережевих моделей та матриць, матриць розділення адміністративних задач управління, інформаційно-технологічних моделей, побудови організаційних структур управління, методів управління вартістю та тривалістю, методів управління якістю проекту, управління ризиками тощо).

Враховуючи необхідність досягнення результатів (цілей) проекту у визначений термін, тобто обмеженість у часі, проект у своєму розвитку проходить ряд послідовних стадій (етапів) від свого початку до завершення - життєвий цикл. Універсальних підходів до виділення стадій не існує, головне – це визначення так званих контрольних точок, які дають інформацію щодо успішності етапів проходження проектів та оцінки його подальшого

розвитку. Важливим є те, що проходження стадій проекту обов'язково узгоджується із роллю учасників проекту, відтак закріплюються їхні обов'язки та відповідальність.

Відповідно до даних, наведених у [5], впровадження систем професійного управління проектами у порівнянні із традиційними формами організації управління дозволяє досягати суттєвого економічного ефекту: скорочення тривалості проектів на 7-25%; зменшення трудомісткості на 5-15%; здешевлення будівництва на 10-20%.

Проте автор зауважує, що у сучасних умовах України взаємодія між владою, бізнесом та менеджментом не сприяє успішній реалізації проектів, оскільки характеризується наступними особливостями: влада формує законодавче, політичне та економічне оточення проекту, надає різноманітні дозволи та здійснює контроль за ходом виконання проекту, проте не налаштована на своєчасне прийняття необхідних рішень; бізнес є джерелом та рушійною силою проекту, але найчастіше він зацікавлений не у самому проекті, а у його результаті (особливо, фінансовій вигоді), при цьому намагається отримати результат будь-якою ціною, навіть із порушенням правил; менеджмент забезпечує професійне управління проектом та найчастіше зацікавлений в процесах реалізації проекту та не відповідає за його фінансовий результат [5, с.202-203].

Незважаючи на зазначене, ми вважаємо, що впровадження методології проектного управління для вирішення наявних проблем у комунальному секторі міських господарств, особливо під час застосування різноманітних форм управління із залученням приватного сектору, дозволить не лише суттєво підвищити ефективність реалізації планів, але й сприятиме впорядкуванню взаємодії органів місцевого самоврядування та приватних компаній. Але для цього необхідним є вдосконалення інституціональних умов (зокрема, в частині законодавчого забезпечення), а також впровадження відповідних процедур та інструментів у практику діяльності органів місцевого самоврядування.

Світовий досвід функціонування державно-приватного партнерства дозволив виявити основні характеристики такої співпраці: тривалість відносин між публічним та приватним партнером; збереження публічної форми власності навіть на споруджені приватним партнером об'єкти; можливість залучення приватним оператором до інвестування ресурсів з різних фінансових джерел, інколи, під державні гарантії; можлива участь держави чи органів місцевого самоврядування у якості спів-інвестора, з подальшим отриманням частки доходів; просування державою чи органом місцевого самоврядування громадських інтересів у переговорах з приватним партнером; чітке визначення функцій та зобов'язань обох сторін. Крім того, державне приватне партнерство сприяє можливості зменшення бюджетних видатків на розвиток та запровадження нової інфраструктури; прискорення будівництва необхідного об'єкту, у порівнянні з термінами, якби інвестиції були винятково публічними; отримання доступу до запровадження передових технологій, розроблених чи придбаних приватними компаніями [6].

Виходячи з викладеного, необхідність застосування методології проектного управління під час залучення до комунального сектору міських господарств приватних партнерів не викликає ніяких сумнівів.

Але, як досвід впровадження орендних відносин у водопровідно-каналізаційному господарстві м. Одеси, приватним партнером (ТОВ «Інфокс») навіть не були визначені джерела повернення коштів, у той час згідно договірних умов у розвиток систем водопостачання та водовідведення передбачалося вкладення 500 млн. грн. протягом 5 років. З незрозумілих причин подібна невизначеність влаштувала і міську раду, у той час як її основним завданням є піклування про суспільні інтереси.

Така ситуація є неприпустимою, тому ми вважаємо за необхідне законодавче закріплення положення про обов'язкове розроблення проектів під час реалізації партнерських відносин у сфері комунального сектору міських господарств.

Крім того, це потребує забезпечення відповідного рівня знань у службовців виконавчих органів місцевого самоврядування та у самих приватних операторів, які

братимуть участь у розробленні та управлінні подібними проектами. З цієї точки зору в Україні проблеми відсутні, оскільки на цей час налагоджена ефективна система отримання знань з управління проектами та сертифікації як індивідуальних менеджерів, так і організацій в цілому.

Сертифікацію виконує Українська асоціація управління проектами відповідно до розроблених Міжнародною асоціацією управління проектами «Основами професійних знань та системи оцінки компетентності проектних менеджерів» (National Competence Baseline, NCB UA Version 3.0 2006) [7].

На основні наведених у п.2.3 характеристик форм залучення приватних операторів до комунального сектору міських господарств можна зробити висновок, що складність проектів в рамках такого партнерства зростатиме від форми до форми: договори на виконання робіт - контракти на управління підприємством – оренда - концесія. Перш за все, це стосуються цілей, строків виконання та змісту проектів; різними будуть і етапи життєвих циклів проектів.

Найбільш простими є договори на виконання робіт (які не обов'язково повинні мати проектну форму) та довірче управління, оскільки вони є короткостроковими (3-5 років, іноді до 10 років) та існує можливість сформулювати конкретні кінцеві цілі із визначеними термінами їх досягнення.

Більш складними є проекти, які передбачають впровадження орендних відносин із терміном реалізації від 10 до 30 років та, особливо, концесійних угод строком на 10-50 років. З нашої точки зору, незважаючи на те, що на момент розроблення подібних проектів цілі також є конкретними, проте, враховуючи великі строки реалізації, складність заходів, участь великої кількості учасників тощо, протягом реалізації таких проектів цілі та строки виконання етапів можуть коригуватися.

Пов'язано це із неможливістю передбачити всі можливі зміни у зовнішньому середовищі (наприклад, точно встановити тенденції розвитку міста, його майбутній виробничий потенціал, отже і обсяг попиту). Виходячи з цього, та враховуючи велику соціальну значущість, до таких проектів слід ставитися більш прискіпливо на стадії їх розроблення, яка на відміну від стадії реалізації, характеризується більш низькими витратами на можливі зміни та виправлення помилок.

Основна відповідальність лягає на органи місцевого самоврядування, які на нашу думку, особливу увагу повинні звертати на наступні аспекти:

- оцінку альтернативних варіантів (зокрема, з проектом та без нього);
- здійснення прозорого конкурсного відбору приватного партнера;
- публічне обговорення суті проекту та його майбутніх результатів (у тому числі з метою створення сприятливих умов для реалізації проекту з боку місцевої громади);
- відповідність проекту Генеральному плану розвитку міста, іншим місцевим та регіональним програмам;
- забезпечення доступу до послуг для соціально незахищених верств населення;
- забезпечення соціального захисту, у тому числі на основі регламентування розміру та умов перегляду тарифів на послуги;
- забезпечення визначених якісних параметрів послуг;
- дотримання прав та інтересів трудового колективу підприємства;
- дотримання положень законодавства, галузевих норм (нормативів) та стандартів;
- визначення ролей сторін, розподіл функцій та обов'язків;
- справедливий розподіл ризиків, пов'язаних з виконанням проекту;
- визначення умов гарантій приватному операторові;
- можливість враховувати у проекті в рамках партнерства зміни у середовищі тощо.

Врахування зазначених аспектів повинно здійснюватися органами місцевого самоврядування постійно, але можна виділити і окремі ключові моменти, які можуть співпадати з етапами проведення обґрунтувань та прийняття рішень, а саме:

- Формулювання цілей та завдань (програми розвитку) щодо розвитку підприємств (систем) комунального сектору.
- Оцінка можливих варіантів організації процесу досягнення цілей (реалізації програми розвитку), вибір оптимальної форми (див. рис. 3.1).
- Прийняття рішення щодо застосування обраної форми участі приватного оператора.
- Організація та проведення конкурсного відбору приватного партнера.
- Обговорення із приватним оператором умов реалізації проекту, документальне оформлення взаємовідносин.
- Участь в реалізації проекту (в оговорених межах).
- Контроль за роботою оператора.

Висновки. Таким чином, можемо зробити висновок, у процесі реформування об'єктів комунальної інфраструктури органи місцевого самоврядування повинні вдаватися до позитивних перетворень в управлінні ними, аби сприяти формуванню власності територіальної громади, як у кількісному так і у якісному вимірах достатньої та необхідної для забезпечення ефективного функціонування та розвитку місцевого господарства. Процеси поліпшення зазначених об'єктів пов'язані із необхідністю залучення коштів приватного сектору. Проектна форма дозволить підходити до вирішення проблем більш системно, та навчить планувати не тільки ресурси, а і конкретні результати.

Література:

1. Кучеренко В.Р., Карпов А.А., Маркітан О.С. Бізнес-планування фірми: Навч. посіб. – К.: Знання, 2006. – 423 с.
2. Мазур И.И., Шапиро В.Д., Ольдерогге Н.Г. Управление проектами: Учебник для вузов. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2001. – 574 с.
3. Управление проектом. Основы проектного управления: учебник / кол. Авт.; под ред. проф. М.Л. Разу – М.: КНОРУС, 2006. – 768 с.
4. Дж. Родни Тернер Руководство по проектно-ориентированному управлению / Пер. с англ. Под общ. Ред. Воопаева В.И. – М.: Издательский дом Гребенникова, 2007. – 552 с.
5. Тесля Ю.Н. Оптимизация взаимодействия власти, бизнеса и профессионального менеджмента проектов в условиях Украины // Тези доповідей V міжнародної конференції «Управління проектами у розвитку суспільства». Тема: Професійне управління проектами – шлях до збільшення активів організації. // Відповідальний за випуск С.Д. Бушуєв, - К.: КНУБА, 2008. – с. 202 – 204.
6. Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні» // Джерело: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=123214&cat_id=32862
7. Бушуев С.Д. Управление проектами: Основы профессиональных знаний и система оценки компетентности проектных менеджеров / С.Д. Бушуев, Н.С. Бушуева (National Competence Baseline, NCB UA Version 3.0) К.: ІРІДІУМ, 2006. – 208 с.