

РОЗДІЛ 5. РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ
І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКАУПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ
ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ
RISK MANAGEMENT PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN UKRAINE

У статті розкрито проблему ризиків державно-приватного партнерства. Визначено основні ризики учасників державно-приватного партнерства (держави та приватного сектора). Наведено типові ризики інфраструктурних проектів державно-приватного партнерства та їх гіпотетичне розміщення. Розкрито принципи розподілу ризиків державно-приватного партнерства. Визначено головні підходи до оцінювання ризиків проектів державно-приватного партнерства. Зображено ефективний розподіл ризиків у державно-приватному партнерстві.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, держава, приватний сектор, ризик, розподіл ризиків, оцінювання ризиків.

В статті розкрито проблему ризиків державно-приватного партнерства. Определены основные виды рисков участников государственно-частного партнерства (государства и частного сектора). Приведены типичные риски инфраструктурных проектов государственно-частного партнерства и их гипотетическое размещение.

Раскрыты принципы распределения рисков государственно-частного партнерства. Определены главные подходы к оценке рисков проектов государственно-частного партнерства. Отображено эффективное распределение рисков в государственно-частном партнерстве.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, государство, частный сектор, риск, распределение рисков, оценка рисков.

In the article the problem of the risk of public-private partnerships. The main risk members of public-private partnership (public and private sector). The typical risks of infrastructure projects of public-private partnerships and their hypothetical location. Reveals the principles of risk-sharing public-private partnership. The basic approach to risk assessment of public-private partnership. Depicted efficient allocation of risks in public-private partnership.

Key words: public-private partnership, the government, the private sector, risk, risk sharing, risk assessment.

УДК 334.72(477)

Львовчкін М.О.

аспірант кафедри політичної економії,
Київський національний економічний
університет
імені Вадима Гетьмана

Постановка проблеми. Налагоджений механізм партнерських відносин між державою та приватним сектором забезпечує достатній рівень якості послуг, які надаються споживачам, а також реалізацію інтересів підприємцям, що, своєю чергою, дає змогу створити додаткові робочі місця та покращати соціально-економічний розвиток як держави, так і її регіонів. Водночас такий механізм потрібно обґрунтувати, оскільки проекти державно-приватного партнерства переважно довгострокові, зі значними обсягами капіталовкладень та ризиками. Це визначає необхідність визначення ризиків учасників, які потрібно враховувати в процесі обґрунтування вибору моделей та форм взаємовідносин держави та приватного сектору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження ризиків учасників державно-приватного партнерства здійснювали такі науковці, як Бондар Н.М. [1; 2], Бондаренко В.А. [3], Брайловський І.А. [4], Вайсман В.Я. [5], Делмон Дж. [8], Клинова М.В. [9], Мостепанюк А.В. [10] та ін.

Варто зауважити, що, незважаючи на необхідність у збільшенні інвестицій у розвиток держави, практика використання такого механізму в Україні фактично відсутня. Це визначає потребу в дослідженні можливих ризиків державно-приватного партнерства та розробці послідовних способів

їх розподілу між державою та підприємництвом. Ефективність розподілу таких ризиків між учасниками дасть змогу забезпечити реалізацію проекту державно-приватного партнерства.

Постановка завдання. Мета статті полягає у дослідженні ризиків учасників державно-приватного партнерства в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сучасному етапі розвитку економічної системи України державно-приватне партнерство (ДПП) постає як ефективний шлях розбудови її інфраструктури. Незважаючи на те що комерційні відносини між державою та бізнесом виникли давно, широкого застосування ДПП у розвинутих країнах набуло лише в останні десятиліття. Цьому значною мірою сприяло те, що реалізація ДПП-проектів забезпечує ефективну розбудову об'єктів інфраструктури та дієвий контроль цього процесу з боку держави. Бізнес, своєю чергою, отримує гарантії ведення прибуткової діяльності та бере на себе відповідальність за результати. Йдеться також про те, що приватне фінансування громадської інфраструктури сприяє передачі ризиків від державного сектора до приватних компаній. За цих обставин важливого теоретичного та практичного значення набуває аналіз природи виникнення ризиків у ДПП-проектах, методів їх

визначення та ефективних механізмів управління ними [10, с. 357].

Існує широкий спектр форм ДПП, які різняться між собою цілями, обсягом послуг, юридичною структурою та ступенем солідарності в несенні ризику. Проблема ризику, що була однією з причин появи ДПП, залишається дуже гострою і потребує ретельного вивчення для кожного проекту окремо. Під час реалізації проекту ризику поділяються на ті, яких неможливо уникнути, та на ті, з якими можна боротися. До першої групи відносять: ідеологічні розбіжності між приватним та державними органами, недостатню гнучкість деяких проектів та специфічні ризики окремих проектів. До тих, яких можна уникнути, відносять: недостатній рівень конкуренції під час тендерного процесу, недостатній розподіл ризику та відповідальності між сторонами, постійність доходів та економічні перепони. За п'ятьма основними принципами розподілення ризику його треба передати на сторону: яка зможе найефективніше його хеджувати; яка зможе його уникнути; яка зможе найкраще зреагувати на ризик; яка зможе його передбачити; яка зможе його пережити з найменшими наслідками. Якщо ризик ідентифікувати заздалегідь, то його можна вчасно передати стороні, яка має змогу розробити план ефективної боротьби з ним [5].

Найбільш значними ризиками для держави є: 1) технічні помилки на стадії розробки проекту; 2) вибір нераціональної форми державно-приватного партнерства; 3) недобросовісність із боку приватного партнера (дослідження Світового банку має низку прикладів отримання приватним інвестором бюджетних дотацій та їхнього нецільового використання, випадків фіктивного банкрут-

ства, шахрайства тощо); 4) низька якість послуг, що надаються споживачам приватним партнером (концесіонером) [2, с. 311].

Сукупність ризиків для приватного партнера можна розподілити на чотири великі групи [1, с. 190]:

1) ризики, зумовлені діяльністю державних органів влади;

2) ризики, пов'язані з участю держави як партнера в проектах державно-приватного партнерства;

3) бізнес-ризики проектів державно-приватного партнерства;

4) ризики, пов'язані з протестами населення, громадських та міжнародних організацій.

Серед типових ризиків реалізації інфраструктурних проектів механізмами ДПП є і форс-мажорні обставини, і політичні ризики, і ризики прибутковості, операційні, будівельні, фінансові ризики, а також ризик дефолту (табл. 1).

У світовій практиці державно-приватного партнерства вже набутий досвід розподілу ризиків між партнерами. Основними принципами розподілу ризиків є такі [1, с. 192]:

1) ризик повинен передаватись тому з партнерів, який має кращі можливості для контролю подій, що можуть зумовити виникнення ризику;

2) ризики повинні певним чином визначатись, розумітись та оцінюватись усіма сторонами, що приймають участь у проекті;

3) партнер, що приймає ризик, повинен мати технічні або управлінські можливості для управління ризиком;

4) партнер повинен мати фінансовий потенціал, що дасть змогу пережити наслідки ризику або запобігти виникненню ризику;

Таблиця 1

Типові ризики інфраструктурних проектів ДПП та їх гіпотетичне розміщення

Категорія ризику	Приклад	Кращий партнер для управління ризиком
Форс-мажорні обставини	Втрати від стихійного лиха	Державний партнер
Політичні ризики	Перенесення термінів затвердження проектів, придбання земельних ділянок, зміна закону, що впливає на дохід	Державний партнер
Ризик прибутковості/попиту	Недостатній дохід через низький обсяг руху або нижче ціни за еластичність попиту	Переважно державний, іноді – приватний партнер
Дизайнерські/технічні ризики	Інженерські або дизайнерські помилки	Приватний партнер
Будівельні ризики	Збільшення витрат за затримання з несправною технікою	Приватний партнер
Операційні ризики	Витраткові операції та підтримка життєвого циклу	Приватний партнер
Ризики в галузі навколишнього середовища	Відшкодування збитків, компенсаційні витрати/погашення зобов'язань за завдання шкоди довкіллю	Приватний партнер
Фінансові ризики	Витрати, що виникають через невідповідне хеджування доходів та управління боргом	Переважно приватний партнер, іноді – державний
Ризик дефолту	Банкрутство проекту через будь-які/всі вищеназвані факти	Розділені державний / приватний партнер

Джерело: складено автором на основі [11]

5) партнер повинен мати бажання прийняти на себе ризик.

Управління ризиками проекту ДПП здійснюється на етапі укладення договору щодо реалізації проекту ДПП між державним і приватним партнером. Це зводиться управління ризиками до дуже короткого проміжку часу до початку реалізації проекту. Крім того, можливості щодо механізмів управління ризиками значною мірою залежать від положень конкурсної документації, затвердженої для проведення конкурсу з визначення приватного партнера.

Законодавство не передбачає простого шляху зміни умов ДПП. Зокрема, невизначено, які зміни можуть потребувати повторного проведення конкурсу з визначення приватного партнера.

У зв'язку з цим ефективні механізми управління ризиками необхідно передбачати на етапі проведення конкурсу з визначення приватного партнера та остаточно закріплювати в договорі з реалізації проекту ДПП.

При цьому слід відмітити, що істотні умови договору про ДПП визначені в Порядку проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384. Істотними умовами договору є [7]:

- найменування державного партнера та об'єкта державно-приватного партнерства;
- зобов'язання сторін, у тому числі обсяг і форма фінансової участі державного та приватного партнерів у здійсненні зазначеного партнерства;
- перелік, обсяги і терміни виконання передбачених договором робіт;
- вимоги до якості товарів, робіт послуг, що виконуються згідно з договором;
- розподіл ризиків, виявлених за результатами проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства між партнерами та форми управління такими ризиками;
- порядок та умови отримання переможцем конкурсу права на користування земельною ділянкою для здійснення державно-приватного партнерства (у разі необхідності);
- умови, розмір і порядок внесення платежів, якщо такі передбачено умовами здійснення зазначеного партнерства;
- порядок та умови розподілу між сторонами договору про партнерство доходу та/або продукції, якщо такий розподіл передбачено умовами здійснення зазначеного партнерства;
- вимоги щодо повернення після припинення дії договору про партнерство об'єкта державно-приватного партнерства та земельних ділянок,

що надані для потреб, пов'язаних із здійсненням такого партнерства;

- зобов'язання щодо відшкодування витрат на проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства та/або екологічної експертизи;
- умови внесення змін до договору про партнерство;
- відповідальність сторін за його невиконання;
- порядок розгляду спорів;
- строк дії договору про партнерство, дата, місце підписання та порядок набрання ним чинності.

Істотними є умови, щодо яких сторони мають дійти згоди для того, щоб договір був укладеним. Управління ризиками можливо реалізувати в межах істотних умов розподілу ризиків. Однак положення законодавства передбачають розподіл лише тих ризиків, які виявлено за результатами проведення аналізу ефективності проекту ДПП. Законодавство прямо не визначає, яким чином можуть розподілятися ризики, виявлені в процесі переддоговірних переговорів (або навіть на пізнішому етапі), але не враховані під час аналізу ефективності. Наприклад, пропозиції щодо умов договору про партнерство як частина конкурсної пропозиції претендента (п. 25 Порядку) можуть містити пропозиції щодо механізмів управління ризиками. Не визначено й не може бути повною мірою визначено можливі способи управління ризиками з огляду на їх специфіку для конкретного проекту. Для цього доцільно передбачити період ознайомлення з проектом конкурсної документації та можливість внесення змін до неї за результатами зауважень, отриманих від потенційних учасників конкурсу. Також доцільно передбачити випадки, в яких можливий перегляд окремих умов договору без проведення конкурсу [12].

Законодавство не обмежує можливості передбачити особливі умови договору про реалізацію проекту ДПП або укласти додаткові (допоміжні) договірні інструменти (наприклад, інвестиційний договір). Водночас під час викладення умов, не передбачених законодавством, необхідно враховувати обсяг компетенції державного партнера. Також для забезпечення принципу рівності умов державний партнер має передбачити такі додаткові умови в конкурсній документації [12].

Категорія ризиків відіграє значну роль у відносинах державно-приватного партнерства. Як і будь-який вид економічної діяльності, ДПП у процесі своєї реалізації може зазнавати тих чи інших впливів, які можуть негативно позначитися на кінцевих результатах проекту. Ключовими факторами під час оцінки ризиків є ймовірність їх виникнення та ступінь наслідків (впливу) ризиків, якщо вони мають місце. На нашу думку, необхідне фор-

мування особливого підходу до оцінки ризиків проєктів держано-приватного партнерства, особливо з точки зору держави [4, с. 22].

Засоби державного сектору стосовно зниження ризиків включають у себе: здійснення досліджень до оголошення тендерів; аналіз кращих практик проведення та оцінки тендеру; скорочення можливостей для ненавмисного прийняття на себе ризику; розробка плану дій у випадку непередбаченого припинення надання послуг за проєктом; структурування платежів таким чином, щоб мінімізувати фінансові втрати навіть у випадку неналежного рівня реалізації проєкту; страхування проєкту в міру необхідності; аналіз кращих практик моніторингу, контролю та управління; визнання того, що співвідношення ціни і якості не обов'язково означає «низька вартість» [9, с. 107].

Важливу роль у дослідженні ризиків відіграє експертний підхід, який дає змогу залучити широке коло осіб, які компетентні в різних питаннях стосовно складових частин реалізації ДПП-проєкту.

Експертний підхід до оцінювання ризиків ДПП-проєктів передбачає використання [10, с. 359]:

а) методу надання переваг, під час використання якого експерти нумерують об'єкти (показники ризику) у порядку їх характерності, при цьому найменш характерний елемент отримує номер 1. У процесі обробки результатів розраховується коефіцієнт відносної важливості (характерності) j -го елемента за такою залежністю [10, с. 359]:

$$K_j = \frac{\sum_{i=1}^n K_{ij}}{\sum_{j=1}^S \sum_{i=1}^n K_{ij}}, \quad (1)$$

де K_j – коефіцієнт відносної важливості (характерності) j -го елемента; K_{ij} – місце, на яке поставлена характерність j -го елемента (показника) у i -го експерта; n – кількість експертів; S – кількість елементів, що розглядаються.

Показник, для якого цей коефіцієнт найбільший, і є показником ризику, що, на думку експертів, більш імовірний для цього проєкту;

б) методу рангів. Під час використання цього методу експерти оцінюють важливість кожного елемента за шкалою відносної значимості в наперед обумовленому діапазоні від 0 до 10. Цей метод на відміну від попереднього дає можливість оцінити не тільки пріоритетність j -го елемента, але й ступінь його вагомості [10, с. 360].

Для прикладу наведемо дані з Висновку про результати проведення аналізу ефективності здійснення проєкту модернізації окремих складових частин системи тепlopостачання в м. Малині в рамках державно-приватного партнерства, де розраховано ризики, які покладає на себе державний партнер, та ризики, які покладає на себе приватний партнер. Для кількісного аналізу, було застосовано ставку дисконтування – 14,30%. Для визначення ставки дисконтування було взято при-

бутковість довгострокових державних облігацій за результатами проведення планових розміщень облігацій внутрішньої державної позики 6 серпня 2013 р., прибутковість яких становить 14,30%. Розраховано інвестиційні витрати, які становлять 2 млн. 34 тис. грн., та експлуатаційні витрати, які становлять 732 тис. грн., та чисту приведену вартість (NPV). Порівняння базових оцінок із залучення приватного партнера та без залучення такого наведено в табл. 2 [6].

Таблиця 2

Розрахунок ризиків, які покладають на себе державний та приватний партнери

№ з/п	Економічні показники	Базова оцінка ефективності проєкту, враховуючи ризики, які покладає на себе державний партнер	Базова оцінка ефективності проєкту, враховуючи ризики, які покладає на себе приватний партнер
1	Ставка дисконтування	14,3%	14,3%
2	Чиста приведена вартість (NPV)	32 346,23	1 057 076,82
3	Індекс прибутковості (PI)	1,0	1,5
4	Внутрішня норма рентабельності (IRR)	14,6%	25,6%
5	Простий строк окупності (PP)	4,29	3,75
6	Дисконтний строк окупності (DPP)	4,18	3,72

Джерело: складено автором на основі [6]

Таким чином, розрахунок показав, що інвестиційний проєкт із залученням приватного партнера буде більш доцільним.

Успішність реалізації проєкту ДПП залежить насамперед від реалістичного, комерційно життєздатного та економічно ефективного розподілу

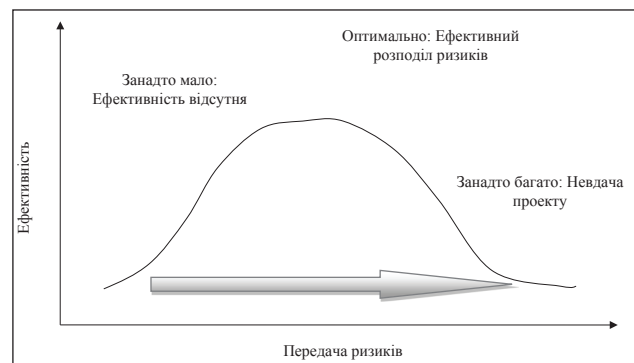


Рис. 1. Ефективний розподіл ризиків

Джерело: складено автором на основі [8, с. 66]

ризиків. Враховуючи, що залучені до реалізації проекту ДПП сторони (підрядчики, кредитори, державні установи різних рівнів) переслідують різні інтереси й цілі, ефективний розподіл ризиків стає важливою частиною розробки проектної документації та невід'ємною умовою успішності проекту. Особливо чутливими до розподілу ризиків є кредитори, які беруть участь у проектному фінансуванні [1, с. 194].

На рис. 1 зображено ефективний розподіл ризиків у державно-приватному партнерстві.

Як видно, перекидання занадто великого ризику на приватного партнера призводить до високої вартості, нестабільності реалізації проекту або навіть до повного його провалу. Перекидання занадто малого ризику призводить до нераціональності використання коштів, відсутності відповідальності приватного партнера, що в підсумку призводить до програшу у співвідношенні «ціна/якість» [1, с. 195].

Оптимальний розподіл ризиків може мати суттєвий позитивний вплив на проект, у протилежному випадку може знизитись ефективність його реалізації та створити додаткові ризики проекту. На практиці процес розподілу ризику значною мірою залежить від переговорної сили сторін, наявних звичок і переважно відбувається інтуїтивно, що не сприяє його ефективності [3].

Висновки з проведеного дослідження. Управління ризиками під час реалізації ДПП-проектів є надзвичайно важливим та складним процесом. Слід зазначити, що ефективний механізм даного процесу ґрунтується на забезпеченні приватним партнерам достатніх умов для виконання їх зобов'язань. Також за настання ризиків партнерам слід перекидати частину ризиків на третіх осіб, що залучаються до реалізації проекту.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бондар Н.М. Державно-приватне партнерство у розвитку інфраструктурних галузей регіонів України: ризики учасників та їх ефективний розподіл / Н.М. Бондар // Формування ринкової економіки : зб. наук. пр. : у 2-х ч. ; відп. ред. О.О. Беляєв. – Київ : КНЕУ, 2011. – Спец. вип.: Регіональний розвиток України: проблеми та перспективи / відп. ред. С. Фіялка. – Ч. 2. – С. 188–196
2. Бондар Н.М. Дослідження переваг та ризиків учасників проектів державно-приватного партнер-

ства / Н.М. Бондар // Вісник Національного транспортного університету : у 2-х ч. Ч. 1. – К. : НТУ, 2009. – Вип. 19. – С. 309–314.

3. Бондаренко В.А. Особливості реалізації проектів державно-приватного партнерства в туристичній галузі / В.А. Бондаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://publications.ntu.edu.ua/visnyk/26_2_2013/472-476.pdf.

4. Брайловський І.А. Засоби держави стосовно зниження ризиків проектів державно-приватного партнерства / І.А. Брайловський // Інноваційна економіка. – 2013. – № 5. – С. 21–23.

5. Вайсман В.Я. Особливості застосування державно-приватного партнерства у сфері підприємництва: ризики та їх мінімізація / В.Я. Вайсман [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/16_NPRT_2014/Gosupravlenie/3_170665.doc.htm.

6. Висновок про результати проведення аналізу ефективності здійснення проекту модернізації окремих складових системи тепlopостачання в м. Малині в рамках державно-приватного партнерства : Рішення виконкому Малинської міської ради від 25.07.2013 р. № 205 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://malyn-rada.gov.ua/wp-content/uploads/2014/02/Аналіз_ефективності_2013.pdf.

7. Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 р. № 384 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/384-2011-%D0%BF>.

8. Джеффри Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти / Делмон Дж. Джеффри // The World Bank Group. 2010. – 250 с.

9. Клинова М.В. Государство и бизнес: формы и стратегии взаимодействия / М.В. Клинова // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 11. – С. 104–116.

10. Мостепанюк А.В. Ризики реалізації проектів державно-приватного партнерства: причини виникнення та механізм управління / А.В. Мостепанюк // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2011. – № 1. – С. 356–367.

11. Virtuosity Consulting (2005). Successful Examples of Public-Private Partnerships and Private Sector Involvement in Transport Infrastructure Development. Final report for OECD/ECMT Transport Research Centre [Electronic resource]. – Available from : <http://www.internationaltransport-forum.org/jtrc/infrastructure/Invstmcnt/PPPsuccessStories.pdf>.

12. Управління проектами державно-приватного партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://new.me.gov.ua/>.