

Л.Л. Гриценко, Т.Ю. Красуля

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНФРАСТРУКТУРНИХ ПРОЕКТІВ У РАМКАХ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

У статті розглянуто ризики, які виникають при реалізації інфраструктурних проектів у рамках державно-приватного партнерства, та запропоновано їх класифікацію. Виділено основні етапи управління ризиками, досліджено принципи розподілу ризиків між державою й приватним партнером, на основі досвіду зарубіжних країн наведено оптимальний їх розподіл.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, приватний інвестор, інфраструктурний проект, ризик, управління ризиками.

Табл. 1. Літ. 15.

Л.Л. Гриценко, Т.Ю. Красуля

УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

В статье рассмотрены риски, возникающие при реализации инфраструктурных проектов в рамках государственно-частного партнерства, и предложена их классификация. Выделены основные этапы управления рисками, исследованы принципы распределения рисков между государством и частным партнером, на основе опыта зарубежных стран приведено оптимальное их распределение.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, частный инвестор, инфраструктурный проект, риск, управление рисками.

L.L. Hrytsenko, T.Y. Krasulya

RISK MANAGEMENT AT REALIZATION OF INFRASTRUCTURE PROJECTS UNDER PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

The article considers the risks arising during implementation of infrastructure projects under the public-private partnership, and offers its classification. Major stages in risk management are selected, the principles of risk sharing between a state and a private partner are studied; taking foreign experience as the study case the optimal distribution of risks is carried out.

Keywords: public-private partnership; private investor; infrastructure project; risk; risk management.

Постановка проблеми. Передумовою ефективного функціонування й зростання економіки країни є високий рівень розвитку її інфраструктурної галузі. Розширення й оновлення об'єктів інфраструктури має стратегічний характер, оскільки до даної сфери відносяться: будівництво доріг, освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування населення, роздрібна торгівля й громадське харчування, пасажирський транспорт, надання населенню послуг зв'язку тощо. Таким чином, розвиток даної галузі забезпечується державою. Виходячи з досвіду розвинених країн, можна зробити висновки, що проекти, спрямовані на розвиток і вдосконалення інфраструктури, є досить капіталоемними, тому їх реалізація уповільнюється

через обмеженість фінансових ресурсів держави. Отже, виникає потреба залучення приватного капіталу.

Механізмом, що забезпечує взаємодію між державою та приватним сектором, який на основі збереження державної власності дозволяє здійснювати надання якісних послуг споживачам, а приватному сектору – реалізовувати власні підприємницькі інтереси, є державно-приватне партнерство (ДПП). Партнерство між державою та бізнесом дає змогу поєднати державні й приватні ресурси та потенціали, що сприяє підвищенню ефективного використання наявних ресурсів. У той же час реалізація проектів ДПП пов'язана з великими ризиками для обох сторін. Саме високі ризики є причиною слабого розвитку ДПП в Україні, бо виникає невпевненість в інвесторів щодо вкладення своїх коштів у великомасштабні інвестиційні проекти. Отже, все це зумовлює необхідність дослідження питань щодо управління ризиками при реалізації інфраструктурних проектів у рамках ДПП.

Аналіз стану дослідження проблеми. Проблеми і перспективи розвитку державно-приватного співробітництва розглядають в працях такі вчені, як В.Г. Варнавський [3; 4], Л.І. Єфімова [7], А.В. Клименко [4], В.О. Корольов [4], О.Б. Корольова [9], В.Е. Манжикова [11], В.О. Міхеєв [13], В.М. Мочальников [14] та багато інших.

Метою дослідження є вивчення основних ризиків і заходів щодо управління ними в процесі реалізації проектів державно-приватного партнерства.

Основні результати дослідження. При реалізації інфраструктурних проектів у рамках ДПП виникають різні ризики як для приватного партнера, так і для держави. Для уряду значними ризиками є:

- технічні помилки на стадії розробки проекту;
- нерационально обрана форма партнерства;
- низька якість послуг, які надаються приватним партнером (концесіонером) споживачам;
- недобросовісність з боку приватного партнера (Світовий банк проводив дослідження щодо добросовісності поведінки приватного інвестора і має приклади, коли отримані бюджетні дотації використовувалися не за зазначеною метою, також було зафіксовано багато випадків фіктивного банкрутства, шахрайства).

Вважається, що приватний сектор здатен зробити проект більш ефективним, ніж державний, зокрема і з технічного погляду. Уряд же може посприяти проекту активами (території під забудову, ліцензування, субсидування, забезпечення гарантій або компенсацій). Отже, для приватного партнера існує велика кількість ризиків, тому їх доцільно поділити на такі чотири групи:

- політичні ризики (зумовлені діяльністю державних органів влади);
- ризики, пов'язані з участю держави у проекті;
- бізнес-ризики (звичайні підприємницькі ризики);
- ризики, спричинені протестами населення, організацій.

Далі більш детально розглянемо, які саме ризики необхідно враховувати відповідно до запропонованої вище класифікації. До політичних ризиків відносять:

- корумпованість влади;

- бюрократія державних органів, що призводить до затягування термінів вирішення питань щодо затвердження й реалізації проекту;
 - зміна нормативно-правової бази (внесення змін до податкового законодавства, зміна правил ведення бізнесу, обмеження стосовно ціноутворення);
 - зміни пріоритетів у соціально-економічній політиці на державному або муніципальному рівні. Такі зміни можуть призвести до припинення державної підтримки проекту, зменшення бюджетних дотацій, зниження очікуваної рентабельності проекту тощо;
 - конфіскація (націоналізація) вкладеного приватним інвестором капіталу;
 - зміна політичного устрою в країні;
 - неприйняття органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування рішення щодо отримання приватним партнером права користуватися земельною ділянкою, яка необхідна для виконання умов договору, рішення щодо затвердження цін (тарифів) на товари, що виготовляються, або послуги, які надаються приватним партнером.
- Ризики, пов'язані з участю держави як партнера, передбачають:
- відсутність реальної відповідальності державних структур за реалізацію проекту;
 - тривалий процес узгодження різних аспектів проекту серед державних структур;
 - відсутність єдиної програми, координування дій і відмінність інтересів між міністерствами та відомствами у сфері ДПП. Це призводить до нестабільності державної фінансової підтримки реалізації проектів і неузгодженості й суперечностей у вимогах центральних і місцевих органів влади щодо ефекту від реалізації проекту, екологічної безпеки тощо;
 - ризик скорочення або припинення фінансування проекту у разі зміни пріоритетів бюджетного фінансування;
 - недостатність досвіду та відсутність фахівців із розробки, реалізації й управління проектами ДПП;
 - складність розв'язання конфліктних ситуацій (суперечок) з державними структурами, які часто вирішуються на користь держави;
 - неналежне виконання умов контракту з боку органів влади;
 - складність для приватного інвестора виходу з проекту та повернення власних капіталовкладень;
 - надмірний контроль за реалізацією проекту з боку державних органів.
- Бізнес-ризики включають:
- помилкове схвалення проекту як прибуткового через неправильну оцінку платоспроможності споживачів;
 - непередбачене підвищення цін на матеріали, обладнання, необхідні для реалізації проекту;
 - неправильна оцінка вартості проекту;
 - помилки технічного проектування проекту та його виконання;
 - неправильна оцінка рентабельності й терміну окупності;
 - неефективне управління проектом;
 - ризик зміни валютного курсу;

- форс-мажорні обставини.

Ризики, пов'язані з протестами населення, громадських і міжнародних організацій, зокрема:

- негативний вплив проекту на навколишнє середовище;

- недостатній рівень технічної безпеки проекту;

- неприйняття проекту суспільством через релігійні, моральні, історико-архітектурні та інші мотиви;

- порушення прав людини або національних меншин.

Для запобігання виникненню ризиків чи ліквідації їхніх наслідків держава та інвестор вдаються до впровадження певних заходів. Управління ризиками в рамках ДПП передбачає розробку заходів з метою оптимального розподілу ризиків і включає такі етапи:

1) виявлення можливих ризиків для всіх сторін реалізації проекту ДПП;

2) якісна та кількісна оцінка наслідків дії ризиків для учасників ДПП;

3) обмеження дії ризиків і розробка заходів щодо їх нейтралізації;

4) розподіл ризиків між партнерами [5].

Для того щоб виявити ризик, потрібно проводити моніторинг робіт та економічно-політичної ситуації протягом терміну реалізації проекту, попередньо здійснювати аналіз ринку споживачів, оцінювати їхній рівень платоспроможності, аналізувати наявні ресурси, потрібні для виконання проекту. Потім доцільно сформулювати перелік всіх ризиків і провести аналіз масштабів їх можливих наслідків.

Якісна оцінка можливих наслідків передбачає виявлення джерел і чинників ризиків, а кількісний аналіз – чисельне визначення ризиків. На цьому етапі визначається чисельне значення ймовірностей настання ризиків і їхніх наслідків, здійснюється кількісна оцінка ступеня ризику і допустимого рівня ризику [8].

Велика ймовірність настання ризику змушує партнерів шукати шляхи зниження можливих впливів ризику на стан впровадження проекту, тобто вони намагаються обмежити дію ризиків. Заходами, які нейтралізують дію ризиків, є такі: збільшення вартості проекту, диверсифікація, страхування, ретельна розробка проекту, використання виваженої маркетингової політики, вибір найоптимальніших шляхів фінансування.

Після застосування всіх можливих заходів обмеження ризиків потрібно здійснити розподіл відповідних ризиків. Можливість їх ефективного розподілу між партнерами є особливістю контрактів ДПП. Аргументований розподіл ризиків між державним і приватним партнерами робить проект ДПП більш захищеним, порівняно зі стандартними формами реалізації інфраструктурних проектів, за яких існує одна відповідальна сторона, що несе на собі більшість ризиків проекту [15].

Необхідно зазначити, що збалансованість розподілу ризиків у рамках ДПП є досить важливим етапом управління ризиками. Відповідно до Методики виявлення ризиків, пов'язаних з ДПП, їх оцінки та визначення форми управління ними [2], розподіл ризиків ДПП в Україні здійснюється за такими принципами:

- справедливого розподілу ризиків між державним і приватним партнерами;

- урахування особливостей виконання договору;
 - урахування можливостей партнера щодо проведення оцінки та здійснення контролю за виникненням ризиків і їх впливом на виконання умов договору, своєчасного здійснення заходів для управління ними.

У світовій практиці формування та розвиток ДПП ґрунтується на певних принципах, і одним з них є ефективний розподіл ризиків між сторонами, тобто ризик має передаватися тій стороні, яка може ефективніше ним управляти [12]. Питаннями управління ризиками та їх мінімізації повинен займатися той учасник проекту, який має для цього необхідні ресурси та потенціал.

Як правило, в межах концепції ДПП держава виступає замовником проекту, а приватний інвестор – виконавцем, таким чином, останній стикається з більшою кількістю ризиків, але він має і більший досвід у вирішенні даних питань, тому на нього мають покладатися ризики, насамперед ті, які пов'язані з безпосереднім виконанням робіт (проекткування, будівництво, обслуговування). Тобто на нього припадають специфічні для інвестиційного проекту ризики. Окрім цього, приватна компанія має значний ризик щодо неотримання прибутку, адже саме це і є її мета капіталовкладення, на протигагу державі, яку більше цікавить соціальний ефект. Тому приватний партнер вимагає від держави гарантування прибутків і покриття витрат. Більш того, в країнах з розвинутою економікою та в країнах, що розвиваються, банкрутство компаній, які беруть участь у ДПП, негативно впливає на імідж даних країн, що позначається на зниженні обсягів залучення іноземного капіталу.

У той же час, на відміну від приватного сектору, держава як представник влади має більше можливостей і повноважень щодо вирішення політичних питань і ризиків, які більш глобальні та масштабніші за своїми розмірами й наслідками. Також на державний сектор перекладаються ті ризики, які потребують значних матеріальних затрат, тому що він має можливість розподіляти ризик на платників податків і готовий витратити прогнозовані майбутні доходи бюджету, які будуть отримані за рахунок даного проекту. Однак перевага держави в даному аспекті є досить суперечливою, бо приватний партнер також здатний до розподілу ризику, як правило, між різними фінансовими ринками. Таким чином, загальний ризик для приватного сектору може виявитися нижчим, ніж для державного. При цьому слід відмітити, що досить ефективним є управління ризиками поєднанням спільних зусиль.

Таблиця 1. Оптимальна схема розподілу ризиків у державно-приватному партнерстві [6]

Державний сектор	Спільне управління	Приватний сектор
- політичні ризики; - екологічні ризики; - ризики, пов'язані з тендерним процесом; - ризики, пов'язані з економічним розвитком	- пошкодження/збитки; - форс-мажорні обставини; - попит/використання; - відносини з працівниками; - прибутки/збитки; - технологічне відставання.	- розроблення проекту; - планування; - будівництво; - експлуатація; - обслуговування; - інфляція; - відсоткові ставки; - обмінні курси; - надходження; - оподаткування; - залишкова вартість.

Оптимальною схемою розподілу ризиків є схема, складена на основі узагальненого досвіду зарубіжних країн (табл. 1).

У деяких країнах, зокрема в Канаді, Південній Африці, Австралії (штат Вікторія), розроблено детальні матриці ризиків, які допомагають ініціаторам створення ДПП контролювати процес розподілу ризиків. Проте не можна говорити про певний шаблон чи ідеальну схему розподілу ризиків, бо до кожного проекту потрібно підходити індивідуально, з урахуванням усіх його особливостей і нюансів.

Висновки. У результаті проведеного дослідження можна стверджувати, що кожний тип ризику, який виникає в ході реалізації інфраструктурного проекту в рамках ДПП, може бути розподілений між різними партнерами. Управління ризиками, пов'язаними з ДПП, передбачає їх розподіл і вибір того партнера, який на основі наявних ресурсів і можливостей зможе якнайефективніше оцінити ризики й визначити форми управління ними.

1. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1.07.2010 №2404-VI // zakon1.rada.gov.ua.

2. Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінка та визначення форми управління ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 №232 // zakon1.rada.gov.ua.

3. Варнавский В.Г. Альянс на неопределенный срок // ФельдПочта.— 2004.— №29.— С. 5—11.

4. Государственно-частное партнерство: теория и практика: учеб. пособие / В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев и др.; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — М., 2010. — 287 с.

5. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: Прак. посібник для органів місцевої влади та бізнесу. — К.: ФОП Москаленко О.М., 2011. — 140 с.

6. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Б. Винницький, М. Лендель, Б. Онищук, П. Сегварі. — К.: К.І.С., 2008. — 146 с.

7. Ефимова Л.И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт // www.eatc.ru.

8. Івченко І.Ю. Моделивання економічних ризиків і ризикових ситуацій: Навч. посібник. — К.: Центр навчальної літератури, 2007. — 344 с.

9. Королева Е.Б. Новые формы привлечения инвестиций в развитие отечественных морских портов // Бюллетень транспортной информации.— 2003.— №10.— С. 8—12.

10. Кот О., Дроздова Н. Кому вигідний механізм державно-приватного партнерства в Україні? // www.legalweekly.com.ua.

11. Манжикова В.Э. Особенности развития предпринимательства в России // Общество и экономика.— 2005.— №7.— С. 24—28.

12. Матеріали представництва ООН в Україні з питань розвитку державно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері економіки // www.un.org.ua.

13. Михеев В.А. Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов // www.c-society.ru.

14. Мочальников В.Н. Предпринимательские риски в механизме партнерства государства и бизнеса // Экономические науки.— 2010.— №10.— С. 18—21.

15. United Nations Economic Commission for Europe, A Guide to Promoting Good Governance in Public Private Partnerships // www.unece.org.

Стаття надійшла до редакції 26.07.2011.