

Рогова О.В., аспірант

Чернігівський державний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

РИЗИКИ ЯК ОСНОВОПОЛОЖНА КАТЕГОРІЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Досліджено особливості використання публічно-приватного партнерства як одного з головних способів розбудови транспортної сфери. Визначено ризики, притаманні проектам публічно-приватного партнерства та проаналізовані принципи їх ефективного розподілу між сторонами.

Транспортна сфера є однією з найбільш важливих інфраструктурних галузей економіки та має значний вплив на функціонування всього народногосподарського комплексу. Ринкові умови господарювання передбачають високі вимоги до якості транспортних зв'язків. Проблема розбудови транспортної мережі носить терміновий, невідкладний характер, та потребує значних фінансових ресурсів. В українських реаліях обмеженості державних коштів актуальним стає використання механізмів публічно-приватного партнерства (ППП) для фінансування розвитку транспортної сфери.

Тема ППП у вітчизняній науці є мало дослідженою. Російські та українські вчені, зокрема, В. Г. Варнавський, П.І. Надолішній та інші розглядають основні напрямки сучасної теорії господарського партнерства. Європейські науковці (М. Льюїс, Д. Гримсі, Д. Палмер та інші) ці особливі відносини, що виникають між владою та бізнесом, називають «Public private partnership», та досліджують більш детально та змістовно. Такий важливий аспект публічно-приватних партнерств, як розподіл ризику, досить ретельно вивчали John Quiggin, Jean-Michel Oudot та інші.

В Україні термін «Public private partnership» часто перекладається як державно-приватне партнерство, публічно-приватне партнерство, приватно-державне партнерство. Єдиного визначення поняття в сучасній вітчизняній науковій літературі не існує.

Багато вітчизняних науковців та інших пострадянських країн визнають ефективність використання механізмів публічно-приватного партнерства. Така форма взаємодії уряду та бізнесу добре зарекомендувала себе у багатьох розвинених країнах світу. Але для нашої країни це досить нове явище і тому потребує всебічного аналізу та адаптації. До цього часу Україна не має позитивного досвіду реалізації проектів на засадах ППП в транспортній сфері. Тому є багато причин, з яких можливо виділити відсутність практики, недосконалість правової бази, замало теоретичних досліджень, неготовність населення сприймати цю нову форму відносин. Загальні засади застосування публічно-приватного партнерства у різних сферах економіки теоретично вже визначені. Але одним з головних чинників успішного впровадження ППП є виявлення, аналіз та ефективний розподіл ризиків проекту. Ці питання потребують більш детального та ретельного дослідження.

Відповідно метою статті є дослідження сутності ППП, розгляд основних ризиків, притаманних проектам ППП та визначення принципів їх ефективного розподілу при укладанні відповідних контрактів на прикладі транспортної сфери.

У сучасному світі розвиток транспортної інфраструктури не встигає за зростанням економік країн. В умовах браку державних коштів уряди багатьох країн вимушені залучати приватний капітал для реалізації функцій, які традиційно виконувала держава. Пошук нових методів співпраці привів до виникнення такої нової форми взаємовідносин, як «Public private partnership».

У міжнародній спільноті публічно-приватне партнерство активно розвивається протягом останніх двох десятиріч. Хоча не можна сказати, що це зовсім нова модель

відносин державного та приватного секторів. Ще у 1209 році в Англії, у Лондоні приватною особою, служителем церкви, на засадах дозволу, виданого діючим королем був побудований і відкритий міст через річку Темзу з правом збору коштів за користування. У Франції після 1789 року приватна особа отримала контракт на вивіз сміття з вулиць міста терміном на двадцять років з отриманням оплати за надані послуги безпосередньо від короля. У США у другій половині 19 ст. будівництво першої континентальної залізниці було завершено як результат співпраці між федеральним урядом і приватними акціонерними компаніями. Перші платні дороги з'явилися у Франції у 1970-х роках. Аеропорт MidWay в Чикаго - перший великий аеропорт, зданий в оренду. Центральний парк у Нью-Йорку утримується в межах проекту ППП. Лондонський метрополітен був відновлений, модернізований та утримується на засадах ППП. Україна, на жаль, поки ще не може похвалитись такими успішними і масштабними проектами.

Разом з тим, попри тривалу історію та значний досвід реалізації проектів ППП у різних країнах світу, наукове та теоретичне обґрунтування відносин міжсекторного партнерства держави та бізнесу є недостатнім та потребує подальшого вдосконалення та розвитку. На сьогодні не існує однастайності, навіть, щодо безпосереднього визначення понятійного апарату цього особливого виду взаємовідносин.

Згідно визначення Варнавського В. Г., партнерство держави і приватного сектора – це інституційний та організаційний альянс між суспільною владою і бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно-значущих проектів в широкому спектрі діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості і науково-дослідницьких конструкторських робіт до забезпечення суспільних послуг. [1]

В проекті закону України «Про загальні засади державно-приватного партнерства» державно – приватне партнерство визначається як співробітництво між державою Україна, Автономною республікою Крим, територіальними громадами (державні партнери) і юридичними або фізичними особами-підприємцями (приватні партнери), за винятком державних та комунальних підприємств, що здійснюється на основі договору.

Європейська комісія визначає публічно-приватне партнерство як передачу приватному сектору частини повноважень, відповідальності та ризиків щодо реалізації інвестиційних проектів, які традиційно впроваджувалися чи фінансувалися державою. «Public private partnership» відноситься до форм співпраці між публічними органами влади, і бізнесу, які покликані забезпечити фінансування, будівництво, ремонт, управління і підтримку інфраструктури або надання послуг [4]. В якості публічного органу влади можуть виступати органи державної влади, місцевого самоврядування а також публічні організації та фонди.

Основою публічно-приватного партнерства є юридично обов'язковий для сторін контракт, за яким приватний партнер бере на себе зобов'язання інвестувати певні власні ресурси та відповідальність за більшу частину ризиків за проектом. В транспортній сфері такі домовленості включають у себе аспекти фінансування, планування, проектування, будівництва, експлуатацію та обслуговування транспортного об'єкту, який після закінчення терміну безкоштовно або за символічну плату переходить у власність держави.

Реалізація проектів ППП може відбуватись у різних формах: концесія, комунальна власність, лізинг, угоди про розподіл продукції, спільне управління державною власністю, спільні підприємства тощо [3].

В транспортній сфері найбільш поширеною формою партнерства є концесії. У сучасній економічній теорії та практиці концесія як визначальний елемент партнерських відносин держави та приватного сектора являє собою систему економіко – правових відносин, в межах якої суспільна влада передає певні права приватній, змішаній або державній компанії на будівництво, модернізацію, реконструкцію, експлуатацію, управління, обслуговування та/або використання майна, яке їй належить, на визначений строк (тобто на поворотній основі) і за плату [2].

Головним аргументом використання ППП у світі є його ефективність. Приватні компанії привносять свої досвід, експертів, контакти. При цьому приватний сектор може забезпечити кращий результат при меншій вартості, а його участь сприяє досягненню цілей політики в галузі розвитку шляхом створення робочих місць, впровадження технологічних інновацій, а також вдосконалення технологічних процесів.

Головна суть публічно-приватного партнерства – розподіл ризиків. Ризик – кількісна міра небезпеки, яка притаманна тому чи іншому виду діяльності. Це певна подія, що здатна вплинути на хід проекту. Основна його характеристика – імовірність виникнення [5] У ППП ризик знаходиться у полі прибутковості (для приватного сектора) та ефективності (для реалізації задач публічного сектору).

Тому необхідною умовою для успішності будь-якого проекту є виявлення ризиків, пов'язаних з кожним компонентом проекту, аналіз та ефективний їх розподіл серед учасників партнерства. Ефективність розподілу полягає у тому, що сторони беруть на себе ті ризики, якими можуть краще управляти та тим самим звести до мінімуму витрати при одночасному збільшенні продуктивності. Зазвичай, ризики, що пов'язані з конкретною реалізацією проекту, розподіляються на приватних партнерів. Так, приватні компанії беруть на себе відповідальність за проектування, будівництво та експлуатацію об'єкта. На публічного партнера (уряд) розподіляються зовнішні ризики, до яких відносять форс-мажор, правові та політичні ризики (таблиця 1).

Таблиця 1

Типи ризиків та їх розподіл за сторонами контракту

№ п/п	Назва ризику	Опис ризику	Сторона, на яку розподіляється ризик
1.	Правові ризики	Зміни законодавства	Публічний партнер
2.	Політичні ризики	Зміни політичного курсу	Публічний партнер
3.	Форс-мажор	Природні катастрофи, терористичні акти, заворушення	Публічний партнер
4.	Ризики пропозиції		Приватний партнер
4.1.	Технічні ризики	Інженерні або конструкторські невдачі	
4.2	Ризик не завершення будівництва	Збільшення витрат у зв'язку з невірною технологією	
4.3.	Управлінські ризики	Збільшення вартості обслуговування об'єкту (у порівнянні із запланованою)	
4.4.	Екологічні ризики	Збитки, пов'язані з витратами на ліквідацію негативних наслідків діяльності	
4.5.	Фінансові ризики	Недостатній рівень отриманих доходів, пов'язаний з встановленням розміру тарифу, який не покриває витрат, зміни обмінного курсу валюти, збільшення відсоткових ставок	
4.6.	Ризик банкрутства	Проект нездатний працювати	
5.	Ризики попиту	Низька інтенсивність руху	Публічний партнер, Приватний партнер

Правові та політичні ризики. Ці ризики для нашої країни постають найбільш гостро. Нестабільна політична ситуація, часті зміни законодавства, невизначеність політичного курсу країни призводить до небажання західних інвестиційних компаній вкладати кошти в економіку нашої країни. Захист інтересів публічних і приватних партнерів вимагає стабільного правового та нормативного забезпечення. Це дозволить зменшити можливі

ризиків та операційні витрати, а також гарантувати належний контроль, управління та визначити процедуру та принципи вирішення спорів. Відповідно, ліквідація цих ризиків покладається виключно на уряд. Стандартним інструментом зниження цього виду ризику є надання державних гарантій.

У разі виникнення форс-мажора, проект може бути припинений. Ризик виникнення форс-мажорних обставин знижується застосуванням страхування. Розподіляються на публічного партнера.

Ризики попиту та ризики пропозиції це комерційні ризики.

Ризики попиту, пов'язані з низькою інтенсивністю руху, тягнуть за собою зниження доходу від плати за проїзд. Оцінка попиту залежить від макроекономічного циклу та мікроекономічних умов, які відображають місцеве коливання попиту. Ці ризики покладаються на приватного партнера та частково на уряд, тому що зниження попиту може бути пов'язане з підвищенням вартості пального, зниженням купівельної спроможності населення, а в цьому випадку приватний партнер не може вплинути на ситуацію. Публічний партнер надає державні гарантії покриття неочікуваних витрат.

Ризики пропозиції розподіляються цілком на приватного партнера.

Технічні ризики - тягнуть за собою збільшення вартості будівництва, експлуатаційних витрат, аніж було заплановано, затримки у будівництві.

Ризик незавершення будівництва – проект припиняється, зобов'язання за контрактом не виконуються.

Управлінські ризики – можливість виникнення потреби у витратах на ремонтні роботи у більшому розмірі і раніше, аніж планувалось. Це призведе до зменшення прибутку

Екологічні ризики – ці витрати призведуть до зменшення прибутку, а відтак – і прибутковості проекту для його власників.

Фінансові ризики – збільшення відсоткових ставок, зменшення вартості місцевої валюти, зменшує прибутковість проекту, інвестори можуть вимагати від публічного партнера – уряду збільшення тарифів задля компенсування витрат. Може привести до банкрутства приватного партнера.

Кількість деяких ризиків можливо визначити заздалегідь, зокрема, це стосується фінансових ризиків. Визначити розмір і кількість інших видів ризику, таких, як, наприклад, правові та політичні ризики, на основі статистичного аналізу зовсім неможливо, тому їх оцінка буде суб'єктивна.

Управління ризиками є ключовою проблемою у будь-яких відносинах. Розподіл ризику є найголовнішим питанням у партнерстві. Головна мета розподілу – оптимальна передача ризику, а не передача їх максимальної кількості. Головний принцип – передача ризиків тому партнеру, який може ефективніше ними управляти. Але на практиці цей принцип часто порушується.

Вступаючи у партнерство, публічна сторона і приватний бізнес переслідують діаметрально протилежні цілі. Так, приватний партнер прагне одержати максимально можливий прибуток, а публічний – забезпечити надання послуг відповідно до стратегічних пріоритетів. Тому обидві сторони зацікавлені в проведенні ретельної ідентифікації, аналізу та ефективному розподілі ризиків. Зрозуміло, що для приватних інвесторів більш привабливими будуть країни із стабільною політичною ситуацією, чітким і зрозумілим законодавством, твердим валютним курсом.

Державні органи, як і приватний партнер, вступаючи у партнерство, повинні обирати проект виключно на конкурсній основі, проводячи аналіз, всебічне обґрунтування та оцінку проекту.

Низька якість транспортної інфраструктури України потребує великого обсягу інвестицій. В умовах браку державних коштів залучення приватного капіталу є єдиним та ефективним вирішенням зазначеної проблеми. Для українських реалій ключовим моментом впровадження PPP є виявлення і розподіл ризиків між партнерами. Головним принципом розподілу ризиків необхідно визначити їх віднесення на того

партнера, який здатен більш ефективно управляти і контролювати кожним конкретним ризиком. Тому подальшого дослідження потребує питання визначення та вимірювання основних ризиків, з якими можуть зіштовхнутись партнери під час реалізації проектів ППП в транспортній сфері України.

Список використаних джерел

1. Варнавский В.Г. Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности. – Режим доступу: www.irex.ru/publications/polemika/13/varnavsky.html. – Заголовок з екрану.
2. Вдовенко Ю.С. Приватно-державне партнерство в автодорожній сфері / Вдовенко Ю.С. – Чернігів, ЧДТУ, 2009. – 198 с.
3. Виступ заступника Глави Секретаріату Президента України - Представника Президента України у Верховній Раді О.Слюсаренко в Інституті зовнішньої торгівлі Італії на конференції «Україна: Чемпіонат Європи з футболу - 2012. Нові можливості для підприємців». [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.president.gov.ua/content/vystup_slusarenko.html
4. «Зелена книга» (Green Paper) к практиці Єврокомісії – дискусійна доповідь про ту чи іншу галузь політики ЄС, адресована усім зацікавленим органам ЄС. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eur_lex.europa.eu/smartapi/cgi.
5. Сайт міністерства фінансів Австралії [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.dtf.wa.gov.au/cms/uploadedFiles/pub_priv_partners.pdf
6. Статівка А. М., Шуміло І. А.. Проблеми правового забезпечення публічно-приватного партнерства в інноваційній сфері // Економіка та право, 2009, №2
7. 2006 Forum: Public Private Partnerships: Options for Improved Risk Allocation PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS: OPTIONS FOR IMPROVED RISK ALLOCATION. JOHN QUIGGIN. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.austlii.edu.au/au/journals/UNSWLJ/2006/51.pdf>
8. Lewis M.K. Public Private Partnership: The Worldwide Revolution in Infrastructure and Project Finance/ Lewis M.K., Grimsey D. — Northampton :Edward Elgar Publishing Limited, 2004.