

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО У РОЗВИТКУ ІНФРАСТРУКТУРНИХ ГАЛУЗЕЙ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ: РИЗИКИ УЧАСНИКІВ ТА ЇХ ЕФЕКТИВНИЙ РОЗПОДІЛ

АНОТАЦІЯ. У статті розкрито місце державно-приватного партнерства у розвитку інфраструктурних галузей регіонів України. Сформульовано найважливіші ризики для учасників проектів ДПП. Сформульовано основні принципи розподілу ризиків між учасниками проекту ДПП. Обґрунтовано неефективність передачі занадто малого та занадто великого ризику приватному партнеру.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: державно-приватне партнерство, ризики, розподіл ризиків, галузі інфраструктури.

АННОТАЦИЯ. В статье раскрыто место государственно-частного партнерства в развитии инфраструктурных отраслей регионов Украины. Сформулированы наиболее значительные риски для участников проектов ДПП. Сформулированы основные принципы распределения рисков между участниками проекта ДПП. Обоснована неэффективность передачи слишком малого и слишком большого риска частному партнеру.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: государственно-частное партнерство, риски, распределение рисков, отрасли инфраструктуры.

ANNOTATION. The article opened a place of public-private partnership in infrastructure development sectors regions of Ukraine. Formulated the most significant risks to the participants PPP projects. The basic principles of risk sharing between the project participants PPP. Reasonable transfer inefficiency is too small and too large a risk to the private partner.

KEY WORDS: state-private partnership, risks, distribution of risks, industry of infrastructure.

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими і практичними завданнями. Однією з важливіших умов стабільного функціонування та соціально-економічного зростання окремих регіонів та країни в цілому є високий рівень ефективності її інфраструктурних галузей (транспорт, енергетика, житлово-комунальне господарство, освіта, медицина тощо). Аналіз практики управління розвитком інфраструктурних галузей в Україні

та ринково розвинених країнах дає змогу зробити висновок про високу капіталоємність відповідних цільових програм, що в умовах бюджетних обмежень уповільнює їх реалізацію. До того ж коло проблем, які потребують негайного вирішення, і які також потребують додаткових інвестицій (підтримка та розширення транспортних потужностей, оновлення матеріально-технічної бази комунального господарства, безпечна експлуатація об'єктів інфраструктури тощо), зумовлюють необхідність пошуку нових шляхів залучення інвестицій та створення передумов приходу у галузь приватних інвесторів.

Перспективним напрямом активізації інвестиційної діяльності у інфраструктурних галузях є запровадження механізмів партнерських взаємодій між державою та приватним сектором, які на основі збереження державної власності дають змогу забезпечувати надання якісних послуг споживачам, а приватному сектору реалізовувати свої підприємницькі інтереси, створюючи при цьому додаткові робочі місця та сприяючи покращенню соціального клімату в регіоні. В той же час використання таких механізмів потребує обґрунтування, адже проекти державно-приватного партнерства (ДПП), як правило, носять довготривалий характер, потребують значних обсягів інвестицій і пов'язані з високими ризиками. Це зумовлює необхідність виявлення потенційних ризиків учасників, які слід приймати до уваги при обґрунтуванні вибору моделі та форми взаємодії держави та приватного сектору з метою оптимізації їх розподілу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблеми, що розглядаються. Питання, пов'язані з дослідженням ролі держави в процесах економічного розвитку національної економіки, висвітлено у працях багатьох відомих зарубіжних та вітчизняних учених: Е. Аткинсона [7], Дж. Стігліца [6], Дж. Сакса і Ф. Ларрена [4] та інших відомих дослідників. Вивченню механізмів взаємодії держави та приватного сектору присвятили свої роботи В. Варнавський [1], С. Сосна [5], Bousquet F. та Fayard A. [8], De Palma A. [9] й ін.

Визначення окремих питань, що не вирішені в обраній для дослідження проблемі. Слід зазначити, що незважаючи на величезні потреби в активізації інвестицій в інфраструктурні галузі країни, досвід застосування подібних механізмів в Україні практично відсутній. Це зумовлює необхідність дослідження потенційних ризиків учасників проектів державно-приватного партнерства та розробку принципових підходів до їх розподілу між державним та приватним партнерами. Ефективний розподіл ри-

зиків між партнерами забезпечить стійкість реалізації проекту як з точки зору фінансування та будівництва об'єкта, так й його подальшої експлуатації.

Формулювання цілей статті. Дослідження, представлене у запропонованій статті, передбачає: 1) виявлення потенційних ризиків державного та приватного партнерів, пов'язаних з їхньою участю у реалізації проектів державно-приватного партнерства; 2) групування механізмів ДПП за ступенем ризику, що передаються приватному партнеру; 3) формулювання принципів розподілу ризиків між державним та приватним партнером у реалізації проектів державно-приватного партнерства.

Виклад основного матеріалу статті з обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Дослідження проблем реалізації проектів державно-приватного партнерства, що мали місце у практиці країн Європи, Північної та Південної Америки, а також Росії свідчать про наявність ризиків для обох партнерів, як держави, так і приватного бізнесу [3; 10—12].

Найзначніші *ризики для держави* можна розподілити на такі групи: 1) технічні помилки на стадії розробки проекту; 2) вибір нерациональної форми державно-приватного партнерства; 3) недобросовісність з боку приватного партнера (дослідження Світового банку має низку прикладів отримання приватним інвестором бюджетних дотацій та їхнього нецільового використання, випадків фіктивного банкрутства, шахрайства тощо); 4) низька якість послуг, що надаються споживачам приватним партнером (концесіонером).

Сукупність *ризиків для приватного партнера* можна розподілити на чотири великі групи: 1) ризики, зумовлені діяльністю державних органів влади; 2) ризики, пов'язані з участю держави як партнера у проектах державно-приватного партнерства; 3) бізнес-ризики проектів державно-приватного партнерства; 4) ризики, пов'язані з протестами населення, громадських та міжнародних організацій.

Серед *ризиків приватного партнера, зумовлених діяльністю державних органів влади* слід виокремити:

— високий рівень корумпованості на всіх рівнях державної влади. На жаль, даний ризик властивий навіть ринково розвиненим та економічно успішним країнам;

— велику бюрократію державних органів влади, що призводить до затягування вирішення питань, пов'язаних із затвердженням та реалізацією проекту;

— зміну нормативно-правової бази у сфері реалізації проекту.

Такі зміни можуть запровадити нові податки та збори, вимоги щодо додаткових вкладень, пов'язаних із захистом оточуючого середовища, обмеження у ціноутворенні, у правилах ведення бізнесу тощо. В кінцевому рахунку це може призвести до втрати приватним інвестором очікуваних прибутків;

— зміни пріоритетів у соціально-економічній політиці на державному або муніципальному рівні. Такі зміни можуть призвести до припинення державної підтримки проекту, зменшенні бюджетних дотацій, зменшенні очікуваної рентабельності проекту тощо;

— конфіскація (націоналізація) вкладеного приватним інвестором капіталу;

— зміна політичного устрою в країні.

Значна кількість *ризиків приватного учасника проекту ДПП пов'язана із участю держави як партнера*, зокрема:

— відсутність реальної відповідальності державних структур за реалізацію проекту. Це стосується, насамперед випадків, коли приватний інвестор приймаючи на себе значну частку відповідальності може тривалий час узгоджувати питання отримання реальної державної підтримки у вигляді надання гарантій щодо кредитування, розміру дотацій на покриття витрат тощо. Держава може просто усунутись від виконання своїх зобов'язань;

— тривалий процес узгодження різних аспектів проекту серед державних структур. Цей ризик зумовлений значною бюрократією та відсутністю єдиного державного органу, що координує реалізацію усіх проектів ДПП;

— відсутність єдиної програми, координування дій та відмінність, а іноді й конфліктність інтересів між міністерствами та відомствами у сфері ДПП. Це призводить до нестабільності державної фінансової підтримки реалізації проектів (у прийнятих річних бюджетах може мати місце скорочення або, навіть, припинення державного фінансування проектів) та неузгодженості й протиріч 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 з розробки, реалізації та управління проектами ДПП. Цей ризик властивий, насамперед, країнам, які тільки починають робити перші кроки у напрямку державно-приватного партнерства;

— складність розв'язання конфліктних ситуацій (суперечок) з державними структурами. Як правило, такі конфлікти дуже довго

розв'язуються у судових інстанціях і часто вирішуються на користь держави;

— неналежне виконання умов контракту з боку органів влади. Органи влади можуть виконати не всі свої зобов'язання, передбачені у контракті, що призводить до підвищення ризику зриву реалізації усього контракту;

— складність виходу з проекту та повернення здійснених інвестицій. Приватному інвестору набагато складніше, ніж державі вийти з проекту, адже для повернення інвестованого ним капіталу йому слід знайти іншого приватного інвестора, на якого погодиться держава;

— часті випадки надмірного контролю за реалізацією проекту з боку державних органів. Такий контроль обмежує підприємницьку ініціативу та активність приватного капіталу.

До бізнес-ризиків проектів державно-приватного партнерства, що відносяться до приватному партнеру належать звичайні підприємницькі ризики, а саме:

— неправильна оцінка платоспроможного попиту. Це призводить до помилкового схвалення проекту як прибуткового та нерационального вкладання інвестицій;

— непередбачене підвищення цін на обладнання та матеріали, необхідні для реалізації проекту. Це може призвести до недостатності затвердженого обсягу інвестицій для реалізації проекту;

— неправильна оцінка вартості проекту (підвищення вартості під час його реалізації). У цьому разі існує імовірність отримання приватним інвестором незначних прибутків або навіть й збитків від реалізації проекту;

— помилки технічного проектування та реалізації проекту;

— неправильна оцінка рентабельності та терміну окупності проекту. Такі ризики пов'язані із зміною вимог щодо ціноутворення, зростанням поточних витрат, зниженням попиту тощо;

— неефективне управління проектом. Має місце через недостатність досвіду управлінського персоналу компанії — приватного інвестора;

— ризик зміни валютного курсу (для контрактів в іноземній валюті);

— форс-мажорні обставини (стихійні лиха, громадянські заворушення тощо).

До основних ризиків приватного партнера, пов'язаних з протестами населення, громадських та міжнародних організацій належать:

— негативний вплив проекту на оточуюче середовище;

- недостатній рівень технічної безпеки проекту;
- неприйняття проекту суспільством через релігійні, моральні, історико-архітектурні та інші мотиви;
- порушення прав людини або національних меншин.

Отже, участь у проектах державно-приватного партнерства для обох партнерів обтяжена низкою ризиків. Ці ризики повинні обов'язково враховуватись під час обґрунтування вибору форми ДПП. Розподіл ризиків між партнерами має відбуватись із відповідним розподілом між ними й відповідальності та доходів, що очікуються від проектів. На рис. 1 наведено механізми партнерських взаємодій за ступенем ризику, що передаються приватному партнеру.

Низький

Високий

Ступінь ризику, що передається приватному партнеру

Рис. 1. Розподіл механізмів ДПП за ступенем ризиків, що передаються приватному партнеру

У світовій практиці державно-приватного партнерства вже набутий досвід розподілу ризиків між партнерами. Основними принципами розподілу ризиків є наступні: 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; 5) партнер повинен мати бажання прийняти на себе ризик.

У той же час принцип передачі ризику стороні, що краще здатна ним управляти, потребує певного уточнення. Ризик має нести й сторона, яка зацікавлена в активному управлінні ним, володіє або матиме ресурси, необхідні для вирішення питань, пов'язаних із ризиком по мірі їх виникнення з тим, аби зменшити їх негативну дію на проект, і має доступ до необхідних технологій та ресурсів для управління ризиком по мірі його прояву, може управляти ризиком з найменшими витратами і може забезпечити оптимальне співвідношення ціни та якості.

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

На рис. 2 схематично представлено ефективний розподіл ризиків між державою та приватним партнером.

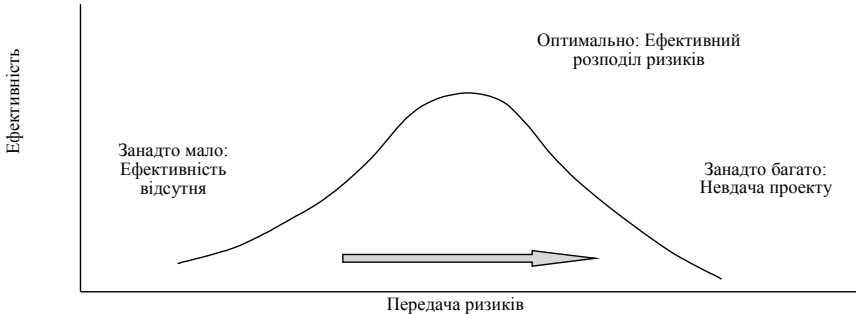


Рис. 2. Ефективний розподіл ризиків [2, с. 66]

Як видно, перекладання занадто великого ризику на приватного партнера призводить до високої вартості, нестабільності реалізації проекту або навіть і до повного його провалу. Перекладання занадто малого ризику призводить до нераціональності використання коштів, відсутності відповідальності приватного партнера, що в кінцевому рахунку призводить до програшу у співвідношенні «ціна—якість».

Для більшості проектів з традиційною схемою фінансування прийнято, аби певні ризики (наприклад, ризик зміни попиту, незавершення проекту тощо) перекладаються державним партнером на приватного партнера, залежно від того, яку роль останній відіграє у реалізації проекту. Більш високі ризики, що перекладаються на приватного партнера, компенсуються вищою нормою прибутковості, або певними пільгами в оподаткуванні, у наданні виключного права на ведення певного виду діяльності тощо.

У той же час, проектне фінансування забезпечується за рахунок кредиторів, а не інвестицій або зобов'язань засновників проектної компанії. Зрозуміло, що кредитори прагнуть обмежити частку проектного ризику, що припадає на них і вимагають від проектної організації якомога більше ризиків перекласти на різних контрагентів проекту (наприклад, на покупця (споживача)

майбутньої продукції (послуг), будівельного підрядчика, підрядчика з експлуатації та технічного обслуговування тощо). Спроба передачі усього проектного ризику таким учасникам проекту базується на так званому «компенсаційному розподілі ризику». Здійснення повного компенсаційного розподілу ризику призведе до передачі усього проектного ризику, що був прийнятий проектною компанією від держави на інших учасників проекту. На практиці досягти такого розподілу ризиків вдається вкрай рідко (такі випадки мають місце в деяких проектах ДПП у Великобританії).

Висновки та перспективні напрямки досліджень. Основними чинниками, що визначають ступінь ризиків проекту ДПП, є: роль та відповідальність державного партнера; асиметрія інформації, яка має місце серед учасників проекту ДПП; якість ТЕО проекту ДПП; зміна переваг споживачами послуг (продукції), заради задоволення потреб яких відбувається реалізація проекту; наявність альтернативних способів задоволення потреб споживачів послуг (продукції); реакція суспільства та суспільних груп на реалізацію проекту. Перспективним напрямком досліджень є розробка моделей розподілу окремих видів ризику між учасниками проекту ДПП.

Література

1. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В. Г. Варнавский. — РАН; Институт мировой экономики и международных отношений. — М.: Наука, 2005. — 315 с.
2. Джеффри Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти: The World Bank Group. 2010. — 250 с.
3. Национальный доклад «Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве». — М.: Ассоциация Менеджеров, 2007. — 116 с.
4. Сакс Дж. Д., Ларрен Ф.Б. Макроэкономика. Глобальный подход: пер. с англ. — М.: Дело, 1996. — 848 с.
5. Сосна С. Концессионные соглашения: теория и практика / Сосна С. А. — М.: Нестор, 2002.
6. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора / Стиглиц Дж. Ю.; пер. с англ. — М.: Изд-во МГУ: ИНФРА—М, 1997. — 720 с.
7. Atkinson, A. B., 1990. Public economics and the economic public, *European Economic Review*, Elsevier, vol. 34(2—3), pages 225—248, May. — Режим доступа:
<http://www.sciencedirect.com/science/article/B6V64-45GSCBT-33/2/3dc72e127efadb3667e4f7b7373ce346>

8. *Bousquet F., Fayard A.* Road Infrastructure Concession Practice in Europe (September 2001). [Електронний ресурс] :World Bank Policy Research Working Paper No. 2675. — Режим доступу до журн. :

http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=4165421&menuPK=64166093&entityID=00009494_6_0110030409435

9. *De Palma A., Leruth L., Prunier G.* Towards a Principal-Agent Based Typology of Risks in Public-Private Partnerships. IMF Working Paper WP/09/177, International Monetary Fund. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ideas.repec.org/p/imf/imfwpa/09-177.html>

10. Public Private Partnership: Ein Leitfaden für öffentliche Verwaltung und Unternehmer. Dokumentation. Herausgeber im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit: Unikassel versität, 2003. — 85 pp.

11. Public-Private Partnerships. IMF. 2004, p. 8.

12. The World Bank Group. Private Participation in infrastructure Projects Database, 2009

Стаття подана до редакції 07.10.2011

УДК 336.754.2:330.322

І. В. Степанова, канд. екон. наук,
доц. каф. економіки підприємства,
Херсонський державний аграрний університет

РЕГІОНАЛЬНІ ПІДХОДИ СТИМУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ ЯК СКЛАДОВА МАКРОЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

АНОТАЦІЯ. У статті проаналізовано напрями розвитку регіональної політики щодо створення регіональних інноваційних систем. Проаналізовано підвищення ролі регіонів на шляху розвитку та поліпшення інвестиційного клімату в країні з метою необхідності України бути конкурентоспроможною державою, виступати рівноправним партнером на світовому ринку. Запропоновано конкретні напрями регіональної політики в контексті держави.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: регіональна політика, інноваційна політика, територіальний механізм, ресурсний потенціал, спрямованість інвестицій.

АННОТАЦИЯ. В статье проанализированы направления развития региональной политики относительно создания региональных инновационных систем. Проанализировано увеличение роли регионов на пути развития инвестиционного климата в стране с целью необходимости Украины выступать конкурентоспособной стра-