

*І. А. Браїловський,  
к. е. н., директор, ДП "Наукова спілка Донбасу", м. Донецьк*

## ЗАСОБИ ЗНИЖЕННЯ НАСЛІДКІВ РИЗИКІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

*I. Brailovskiy,  
candidat of economic sciences, SE "Scientific Union of Donbass", Donetsk*

THE MEANS OF REDUCING THE EFFECTS OF RISKS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

---

*Стаття присвячена проблемам зниження наслідків ризиків проектів державно-приватного партнерства. Автор визначає основні компоненти ризиків ДПП, пропонує варіанти зниження їх негативних наслідків.*

*Article is devoted to reducing the consequences of the risks of public-private partnerships. The author identifies the main components of risk PPP, offers options reduced negative consequences.*

---

*Ключові слова: державно-приватне партнерство (ДПП), ризики, управління ризиками, зниження наслідків ризиків.*

*Key words: public-private partnership (PPP), risks, risk management, risk reduction effects.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Будь-яка економічна діяльність пов'язана з певними ризиками. Так, обмеженість фінансування може призвести до погіршення якості виконуваних робіт, ненадійність партнера — до провалу проекту взагалі.

У системі управління ризиками значне місце займають заходи зниження наслідків негативного впливу виникнення тих або інших ризиків проектів державно-приватного партнерства.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Проблеми ризиків державно-приватного партнерства розглядали в своїх роботах такі відомі дослідники, як А.Шарінгер, В.І.Якунін, М.В. Вілісов, В.Г.Варнавський та інші.

### МЕТА СТАТТІ

Мета статті — розглянути засоби зниження наслідків ризиків проектів державно-приватного партнерства.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Зниження наслідків ризику — це будь-які дії, які можуть бути застосованими для скорочення:

- імовірності ризику, що може виникнути;
- наслідків для договірної сторони, якщо ризик має місце.

Існує два типи варіантів пом'якшення ризиків:

1) спочатку застосовуються варіанти, спрямовані на обмеження ймовірності виникнення події ризику або зменшення його наслідків для проекту, у разі якщо він матеріалізується;

2) потім — варіанти, що спрямовані на мінімізацію прямих фінансових наслідків ризику, який матеріалізувався (як правило, здійснюються за рахунок співпраці між сторонами). У багатьох випадках це може потребувати використання методу істотного негативного впливу режиму, який було описано вище.

Зниження ризику є спробою зменшити вплив ризику на відповідний елемент процесу реалізації проекту. Практика пом'якшення наслідків ризиків варіюється в значних межах залежно від типу ризику і від того, хто з партнерів несе більшу відповідальність: державний або приватний. Різновид проекту державно-приватного партнерства також може виступати як засіб зниження рівня ризику. Наприклад, передавання контролю над деякими ресурсами для зберігання води приватному партнеру в умовах реалізації проект ДПП з водопостачання, може зменшити ризик перебоїв у наданні цієї послуги споживачам.

Засоби державного сектора стосовно зниження ризиків включають у себе:

- здійснення досліджень до оголошення тендерів;
- аналіз кращих практик проведення та оцінки тендера;
- скорочення можливостей для ненавмисного прийняття на себе ризику;
- розробка плану дій у випадку непередбаченого припинення надання послуг за проектом;
- структурування платежів таким чином, щоб мінімізувати фінансові втрати навіть у випадку ненавмисного рівня реалізації проекту;

- страхування проекту в міру необхідності;
- аналіз кращих практик моніторингу, контролю та управління;
- визнання того, що співвідношення ціни і якості не обов'язково означає "низька вартість".

Здійснення досліджень до оголошення тендерів має ряд компонентів, у тому числі:

— Визначення бажаних результатів проекту. Бажаним результатом є фактичні вигоди, які будуть забезпечені в рамках реалізації проекту. Головним ризиком для державного сектора при цьому є те, що приватний партнер не зможе досягти цих результатів у процесі реалізації проекту. Здійснюваний урядовими структурами ризик-аналіз, у даному випадку, має зосередитися, в першу чергу, на вивченні засобів досягнення бажаних результатів.

— Застосування тесту на суспільний інтерес. Тест на суспільний інтерес повинен зосереджуватися на таких питаннях, як: ефективність проекту в досягненні цілей державної політики; забезпечення прав осіб, які потребують послуг, передбачених проектом; забезпечення відкритого та рівного доступу всіх членів суспільства до інфраструктури; збереження здоров'я та безпеки громадян; захист прав споживачів, а також підтримка екологічної безпеки. Правильне застосування тесту на суспільний інтерес допомагає уряду в розробці і реалізації заходів зі зниження ризиків.

— Підтвердження правової можливості укласти контракт із приватним партнером. Для уникнення подальших юридичних ускладнень, які можуть привести до виникнення проблем і затримок, життєво важливо перевірити, перед проведенням тендеру, правову здатність уряду або урядового агентства укласти контракт із приватним партнером на передбачених умовах, і можливість сторін виконувати всі свої зобов'язання за контрактом. У деяких випадках може виникнути необхідність внесення змін у відповідні законодавчі акти.

— Виявлення необхідних дозволів управлінських структур і сприяння їх видачі. Ряд необхідних державних і відомчих погоджень та визначення можливостей розв'язання потенційних проблем в їх отриманні, повинні бути виявлені до початку тендеру. Такі погодження можуть включати в себе: необхідність затвердження тих або інших аспектів проекту у планах місцевих рад; погодження з агенством з охорони навколишнього середовища, організаціями благоустрою різних рівнів; прийняття спеціальних законодавчих актів і постанов уряду стосовно податкових механізмів або режиму іноземних інвестицій тощо. Урядові структури повинні розглянути, які дії вони повинні здійснити для забезпечення погодження інших органів управління.

— Прогнозування і виявлення відповідних процедур для вирішення питань землеволодіння. Потенційні проблеми землекористування також повинні бути досліджені заздалегідь. Якщо, наприклад, проект вимагає закриття доріг загального користування, надання сервітутів на землі спеціального призначення або надання оренди землі за межами статутних норм, це може викликати тривалі процедури, які повинні бути враховані в проекті ДПП, також необхідно враховувати пов'язані з цими процедурами можливі ризики і додаткові витрати. Проблеми землекористування є галуззю, з якою приватний сектор найчастіше незнайомий, не має належного досвіду і засобів впливу для їх вирішення, що може привести до значних затримок і створити непередбачені витрати в рамках проекту. Урядові структури мають досвід у цій галузі, що може мати вирішальне значення для мінімізації ризиків у даній сфері. Крім того, якщо урядові структури вирішать надати земельні ресурси або регіони для реалізації проекту або запропонувати землі, найбільш придатні для цього, це може спричинити початок громадських слухань. Це може стосуватися розвитку певного регіону та охорони навколишнього середовища

тощо. Урядові агенти можуть забезпечити сприяння мінімізації опозиції громадськості під час таких слухань і забезпечити розв'язання проблеми можливого потоку погоджень з іншими управлінськими структурами.

Державний сектор має провести такі дослідження на етапі попередньої оцінки проекту державно-приватного партнерства та на окремих бізнес-етапах його реалізації.

Аналіз кращих практик проведення та оцінки тендерів повинен здійснюватися для забезпечення вибору кращого претендента. Процеси такого аналізу включають вивчення досвіду розробки чітких критеріїв оцінки претендентів та їх пропозицій, що створює основу для забезпечення відкритості і чесності проведення відбору, побудови чіткої та інформативної системи документів тендерної заявки на підставі уже існуючого в країні або за кордоном досвіду. Важливо, щоб уряд розробив і підтримував чітку і структуровану систему співпраці з учасниками торгів протягом усього тендерного процесу, враховуючи при цьому чітке розуміння і бачення розподілу ризиків у цій сфері. Тендерні документи повинні містити достатню, але не надмірну інформацію. Надлишок інформації може привести до спотворення першочергових цілей урядових структур. Надлишок інформації може обмежити кількість учасників торгів конкретного варіанту проекту через невіправдані обмеження їх здатності забезпечувати інновації. У той же час, уряд повинен мати чітке уявлення про свої вимоги і про будь-які обмеження, які вони накладають на претендентів. Чим більше інформації (в розумних межах) надано претендентам, щоб дозволити їм оцінити можливі ризики, тим краще претенденти можуть здійснити їх кількісну і якісну оцінку.

Уряд не повинен, як само собою зрозуміло, завжди приймати найнижчу ціну пропозиції, оскільки вона не завжди є найкращим співвідношенням ціни і результату. Повинні бути вироблені відповідні процеси оцінки для забезпечення вибору кращого варіанту такого співвідношення, особливо враховуючи довгострокові перспективи.

Проект угоди повинен бути структурований і упорядкований таким чином, щоб зменшити можливості для державної установи ненавмисно взяти на себе окремі ризики або виплачувати премії за ризик приватному партнеру. Це може бути досягнуто, наприклад, засобами запобігання зайвої участі держави у проектуванні та будівництві або реалізації допоміжних процесів надання послуг. У рамках державно-приватного партнерства стимулом для приватного партнера, для того, щоб він отримав право будівництва, є те, що він отримує оплату тільки тоді, коли інфраструктура та пов'язані з нею послуги надаються за-далегідь обумовленою якістю і рівнем.

Під час фази підготовки договору проекту ДПП, уряд має забезпечити, щоб державний моніторинг надання послуг та оцінки їх якості не враховував будь-які припущення наявності операційних ризиків, які повинні накладатися на приватного партнера.

Розробка плану дій у випадку непередбаченого припинення надання послуг за проектом. Якщо у приватного партнера виникає подія якогось суттєвого ризику, який має життєво важливе значення для кінцевої реалізації проекту ДПП і цей партнер не може ефективно подолати або нейтралізувати такий ризик, держава повинна мати можливість забезпечити безперервність надання послуг, передбачених проектом. Як приклад можна навести випадок, коли приватний учасник державно-приватного партнерства стає неплатоспроможним. Тому має бути підготовлений і готовий до реалізації резервний план на випадок того, що проект стає нежиттєздатним. Такий план повинен бути розроблений у відповідності до умов контракту і обов'язково передбачати всі кро-

ки стосовно припинення відносин з неспроможним партнером і налагодження відносин з іншим.

У резервному плані повинні бути враховані всі аспекти, які можуть виходити за рамки умов договору контракту ДПП, а також стратегії для боротьби з основними форс-мажорними обставинами, які приватний партнер не в змозі компенсувати.

Резервний план повинен враховувати потенційний тиск на уряд і забезпечити надалі надання основних і будь-яких допоміжних послуг.

Якщо служба порушується, причини, масштаби і тривалість усього порушення буде визначати подальші кроки. Наприклад, якщо приватна сторона не в змозі надати передбачені контрактом послуги, а ці послуги можуть ефективно надаватися в іншому місці або іншою стороною, приватна сторона повинна оплатити уряду всі додаткові витрати щодо застосування альтернативних механізмів.

Хоча багато з ризиків, які приймаються сторонами контракту державно-приватного партнерства, не є страховими, деякі з цих ризиків все ж таки можуть бути застрахованими. Наприклад, ризик форс-мажорних обставин пошкодження державної електро-розподільчої мережі, яка має важливе значення для функціонування приватної складової проекту, може бути застрахованим.

Досить часто використовуваний і легко доступний варіант зниження ризиків для приватних партнерів полягає в передаванні ризику іншим особам, які в змозі подолати його за більш низькою премією за ризик. Цей розподіл додаткових ризиків може привести до створення ланцюга носіїв ризику, кожен з яких може найкращим чином подолати окремі ризики, і кожен з яких ізольований від впливу загальних ризиків, які інакше довелось б нести приватному партнеру. У цій ситуації, однак, важливо відзначити, що, незважаючи на ланцюжок носіїв ризику, приватний партнер (як договірна сторона) повністю зберігає основну відповідальність за ризики за договором.

Як правило, приватна сторона може укласти договір з:

- будівельним супідрядником, який візьме на себе ризики завершення будівництва;

- оператором, який нестиме операційні ризики;

- постачальником, який нестиме ризик того, що якість поставлених матеріалів є достатньою для задоволення потреб продукту або послуги, створюваного в рамках проекту ДПП.

Інші ризики, в тому числі ринкові ризики, можуть долатися спільно з фінансистами приватного партнера. Ризик зменшується більше, якщо приватний сектор обирає найкращих і досвідчених партнерів для кожного аспекту реалізації проекту.

Страховання є спеціалізованою формою, яка зменшує ризики використання послуг третіх осіб. Приватний партнер вдається до використання широкого спектру страхових продуктів, які охоплюють проектні ризики, такі як відповідальність власника, деякі форс-мажорні обставини, ризики власника і ризики припинення діяльності. Страховання може бути також доступне для деяких ризиків законодавчої та урядової політики, пов'язаних з конвертованістю місцевої валюти й інших обмежень, змін в законодавстві тощо.

Фінансові ризики, пов'язані з інфляцією, процентною ставкою та валютним курсом часто можуть бути пом'якшені за допомогою фінансових інструментів ринку.

Приватний партнер також може створити буфер проти наслідків ризиків шляхом розробки диверсифікованих портфелів проектів. Відсутність прогнозованого загального економічного спаду в країні, де реалізується проект, накопичення премій від ризиків, що не відбулися в одному проекті, може підтримувати приватного партнера за зобов'язаннями і накопичується тоді, коли подія ризику настає в іншому випадку. Це

можна розглядати як форму самострахування. Через це багато міжнародних фірм, які беруть участь у проєктах ДПП, прагнуть максимально збільшити свою участь в них у різних регіонах.

Незалежно від того, чи буде нести небезпеку ризиків приватний партнер або урядовий, в інтересах обох сторін діяти так, щоб ризик не матеріалізувався, або прийняти заходи стосовно зниження негативних його наслідків. Наприклад, незважаючи на те, що ризики проектування та будівництва, по суті лягають тільки на приватного партнера, матеріалізація ризиків у даній сфері є потенціалом, що може впливати на кінцевий результат проекту, в якому зацікавлений уряд, у вигляді затримок або перерв в обслуговуванні, меншої ефективності послуг або, у крайньому випадку, привести до катастрофічного провалу проєкту ДПП в цілому. Таким чином, існує сильний стимул для кожної зі сторін активно управляти ризиками протягом всієї дії проєкту. В той же час, урядові структури повинні поводитись обережно, щоб не стати надмірно залученими в управління ризиками, які переважно лягають на приватного партнера.

## ВИСНОВКИ

У світовій практиці виконання проєктів державно-приватного партнерства перед укладанням угоди сторонам вдаються до прорахунку можливих ризиків, які можуть виникнути на тій чи іншій стадії виконання проєкту.

Пом'якшити наслідки ризику можна, якщо врахувати: а) тип ризику; б) суб'єкт відповідальності за ризик; в) різновид проєкту державно-приватного партнерства.

Державний партнер для пом'якшення та попередження можливих ризиків виконання проєктів повинен до початку укладання угоди (тендеру) виконати попереднє дослідження предмету угоди, кращих практик проведення та оцінки тендеру; розробити план дій у випадку непередбаченого припинення надання послуг за проєктом; структурувати платежі таким чином, щоб мінімізувати фінансові втрати навіть у випадку неналежного рівня реалізації проєкту; застрахувати проєкт в міру необхідності; проводити постійний аналіз кращих практик моніторингу, контролю та управління.

Для приватного партнера досить часто використовуваний і легко доступний варіант зниження ризиків полягає в передаванні ризику іншим особам, які в змозі подолати його за більш низькою премією за ризик.

Спеціалізованою формою, яка зменшує ризики використання послуг третіх осіб є також страхування. Приватний партнер вдається до використання широкого спектру страхових продуктів, які охоплюють проектні ризики, такі як відповідальність власника, деякі форс-мажорні обставини, ризики власника, ризики припинення діяльності тощо.

## Література:

1. Chris Furnell, Risk identification and risk allocation in project finance transactions, paper presented at the Faculty of Law, The University of Melbourne, May 2000, p. 1.

2. Fischer, K., Alfen, H.W. Incentive and payment mechanisms as part of risk management in PPP contracts. Journal of Interdisciplinary Property Research, 2009, Vol. 1, p. 5—25.

3. Iyer, K., Sagheer, M. Hierarchical Structuring of Public Private Partnerships Risks Using Interpretative Structural Modeling. Journal of Construction Engineering and Management, 2010, 136 (2), p. 151—159.

4. Li Binga, A. Akintoye, P. J. Edwards and C. Hardcastle. The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK. International Journal of Project Management, 23, 2005, p. 25 — 35.

5. Ng A., Loosemore M. Risk Allocation in the private provision of public infrastructure. International Journal of Project Management 2007, 25(1), p. 66 — 76.

Стаття надійшла до редакції 15.05.2013 р.