

*М. П. Киртока,
аспірант кафедри публічного управління та публічної служби,
Національна академія державного управління при Президентові України
ORCID ID: 0000-0002-0767-8223*

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.22.112

ПРОТИДІЯ РИЗИКАМ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТІВ КОНЦЕСІЇ В УКРАЇНІ

*М. Kirtoka,
postgraduate student of the Department of Public Administration
and Public Service of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

RESPONSE TO THE RISKS OF CONCESSION PROJECTS IN UKRAINE

У статті зазначено, що для України розбудова інфраструктури має особливо важливе значення через те, що левова частка її об'єктів потребує негайного оновлення, реконструкції та залучення нових технологій. Варто зазначити, що, маючи великий транспортний потенціал, Україна не повністю його використовує саме через брак сучасної інфраструктури. Бюджетного фінансування не вистачає на модернізацію підприємств житлово-комунальної сфери, вирішення інфраструктурних проектів, утримання доріг, аеропортів, розвитку соціальної інфраструктури: закладів освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, культури тощо. Вирішення зазначених проблем потребує пошуку нових форм ефективного господарювання для задоволення потреб населення, забезпечення розвитку різних форм державно-приватного партнерства (ДПП) для успішного соціально-економічного розвитку територій. ДПП дає змогу залучати додаткові кошти, поєднувати ресурси органів публічної влади та приватних партнерів зі збереженням стратегічно важливих об'єктів інфраструктури. Метою статті є дослідження ризиків, які виникають під час реалізації інфраструктурних проектів на правах концесії та запропонувати практичні рекомендації щодо протидії їм. Зазначено, що саме боротьба з ризиками має закласти аналітичне підґрунтя до розвитку концесійної діяльності в Україні.

The article points out that infrastructure development is of particular importance for Ukraine because a large part of its facilities require immediate upgrading, reconstruction and the involvement of new technologies. It is worth noting that, given its high transport potential, Ukraine is not fully utilizing it precisely because of the lack of modern infrastructure. Budget financing is not enough for the modernization of housing and communal services, the solution of infrastructure projects, maintenance of roads, airports, development of social infrastructure: educational institutions, health care, social protection of the population, culture, etc. Solving these problems requires finding new forms of effective management to meet the needs of the population, ensuring the development of various forms of public-private partnership (PPP) for

the successful socio-economic development of the territories. PPP enables you to raise additional funds, pool resources from public authorities and private partners while maintaining strategically important infrastructure. In the context of changing the role of the state in managing the socio-economic processes that take place in the middle of the country and in order to enhance the investment attractiveness of Ukraine in the international arena, the search for new organizational and legal forms that would be an alternative to direct government and more responsible challenges of the modern stage of society development. One such form, namely the PPP, is a concession. The purpose of the article is to investigate the risks arising from the implementation of infrastructure projects under concession rights and to offer practical recommendations for counteracting them.

Due to the limited experience of concession use in Ukraine, it should be emphasized that the task of the concessionaire is not to transfer all project risks to a private partner, but to properly evaluate the risks and distribute them among the partners in order to minimize the risk impact. In this context, an example of the unsuccessful worldwide practice of shifting the risk of demand on toll highways to a private partner should be given. The recommendations of PPP experts, however, emphasize the transfer of demand risk on toll highways in whole or in part to the state partner. The risk management of these recommendations consists of eight basic elements, namely: risk identification, its classification, preliminary study, assessment, simulation of the situation, the development of a risk management program, the analysis of results and the generalization of experience to develop typical risk management recommendations. Indeed, it is precisely the risk management that should lay the analytical foundation for the development of concession activities in Ukraine. An analysis of the results of the risk management activities will allow us to assess the effectiveness of the approaches used in specific cases.

*Ключові слова: концесія, державно-приватне партнерство, концесійна діяльність, ризик проекту.
Key words: concession, public-private partnership, concession activity, project risk.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Для України розбудова інфраструктури має особливо важливе значення через те, що лівові частка її об'єктів потребує негайного оновлення, реконструкції та залучення нових технологій. Варто зазначити, що, маючи великий транспортний потенціал, Україна не повністю його використовує саме через брак сучасної інфраструктури.

З 2014 р. по 2019 р. найбільшим міжнародним донором України був Міжнародний валютний фонд (МВФ), який виділив близько 28,5 млрд дол. у вигляді макрофінансових позик. Другим найбільшим донором став Європейський Союз, який разом з окремими країнами-членами, ЄБРР та ЄІВ виділив Україні 16 млрд євро у вигляді інвестицій, грантів та позик. Третє місце посідає група Світового банку із зобов'язаннями на 6 млрд дол. у вигляді позик та інвестицій [2]. Але, на

жаль, жодного концесійного проекту в Україні не було виконано.

Вирішення зазначених проблем потребує пошуку нових форм ефективного господарювання для задоволення потреб населення, забезпечення розвитку різних форм державно-приватного партнерства (ДПП) для успішного соціально-економічного розвитку територій. ДПП дає змогу залучати додаткові кошти, поєднувати ресурси органів публічної влади та приватних партнерів зі збереженням стратегічно важливих об'єктів інфраструктури. В умовах зміни ролі держави в управлінні соціально-економічними процесами, які відбуваються в середині країни, та з метою активізації інвестиційної привабливості України на міжнародній арені, дедалі більшого значення набуває пошук нових організаційно-правових форм, які б стали альтернативою прямому державному управлінню та відповідали б викликам сучасного етапу розвитку суспільства. Однією з таких форм, а саме формою ДПП, і виступає концесія.

Таблиця 1. Фінансові ресурси міжнародних інституцій надані Україні (2014–2019 рр.)

Донор	Сума допомоги (2014-2019), млн євро	Сума виплат (включаючи «старі» проекти), млн євро	Використана допомога, %
ЄБРР (позики та капітальні інвестиції)	4 689	3 500 (червень 2014 – червень 2019)	75%
ЄІБ (позики)	3 799	636 (2014–2018)	17%
Макрофінансова допомога (позики)	4 400	3 300 (2014–2019)	75%
ЄС (гранти на розвиток та гуманітарна допомога)	1 514	1 493 (2014–2019)	98,6%
Країни-члени ЄС (гранти та позики)	1 692 (2014–2017)	1 455 (2014–2017)	86%
Загалом	16 094	10 384	65%

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ПРОБЛЕМАТИКОЮ ТА ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Дослідження різних форм партнерського співробітництва органів публічної влади, приватного і громадського секторів викликає науковий інтерес з огляду на процес формування ефективної управлінської діяльності. Проблемам становлення та розвитку інституту партнерства, аналізу проблем теорії та практики відносин державного та приватного секторів присвячені дослідження сучасних вітчизняних науковців і практиків: В. Бакуменка, В. Вакуленка, Н. Васильєвої, О. Васильєвої, П. Гамана, І. Драгана, Н. Дутко, І. Запатріної, Н. Ільченко, В. Удовиченка, Л. Федулової, Ю. Шарова та ін. Основні напрями формування системи ДПП, визначення особливостей інвестиційного забезпечення досліджували М. Авксентьев, В. Воротін, В. Геєць, В. Мунтіян та ін. Питання необхідності модернізації інфраструктурних галузей України досліджували в наукових роботах Б. Данилишин, Є. Панченко, М. Погребняк, І. Розпутенко, М. Скринько, Ю. Шаров та ін. Незважаючи на вагомий внесок науковців у розробку теоретичних і практичних засад партнерського співробітництва, варто зазначити, що дослідження забезпечення концесійної діяльності в Україні перебувають на початковому етапі розвитку.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження ризиків, які виникають під час реалізації інфраструктурних проектів на правах концесії та запропонувати практичні рекомендації щодо протидії їм.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Висока вартість інфраструктурних проектів змушує уряди звертатися до нових інструментів залучення інвестицій та технологій, одним із яких є ДПП, яке являє собою сучасний інструмент, що може забезпечити реалізацію складних суспільно-необхідних проектів зав-

дяки поєднанню ресурсів держави та приватних партнерів.

Міністерство інфраструктури України отримало попередню згоду Світового банку на проведення аналізу у 2019 р. концесійних проектів на українській залізниці. Зазначимо, що про концесію залізничних вокзалів в Україні говорили ще за часів попереднього уряду. Зокрема зазначалося, що першим вокзалом, який планують передати в управління приватним компаніям має стати Київський центральний залізничний вокзал. Крім цього, для управління вокзалами в межах Укрзалізниці планували створити окрему Вокзальну компанію, яка має запрацювати наприкінці 2019 р. Раніше в Укрзалізниці повідомляли, що вокзали щороку приносять компанії 405 мільйонів гривень збитків [5].

"Держава не завжди є ефективним управлінцем, тому від концесії миколаївського державного підприємства "Стивідорна компанія "Ольвія", ми тільки виграємо", заявив міністр інфраструктури В. Криклій під час робочої наради в Миколаєві [3]. Він також зауважив, що порт "Ольвія" має дуже цікаві умови щодо концесії: щорічний мінімальний платіж 3 млн дол., плюс 0,75% доходів, незалежно від рівня прибутку, зобов'язання інвестора щодо інвестування в регіональну інфраструктуру.

Інтерес до концесії портів дуже великий. Сьогодні ми маємо понад 30 потенційних інвесторів, які мають бажання взяти участь у цьому процесі. Також, за словами міністра, будуть захищені інтереси працівників: їх не зможуть звільнити протягом п'яти років. "Якщо ми знайдемо інвестора на такі умови, то держава від цього тільки виграє. Ми будемо менше хвилюватися, що хтось неефективно управляє підприємством та розкрадає кошти. Держава отримуватиме дохід і забезпечуватиме інвесторам сприятливі умови для роботи як на державному, так і на місцевому рівні" [3].

У жовтні 2019 р. Верховна Рада ухвалила Закон України "Про концесію", в якому зазначено "концесія — форма здійснення державно-приватного партнерства, що передбачає надання концесієдавцем концесіонеру права на створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний

ремонт та технічне переоснащення), та/або управління (користування, експлуатацію, технічне обслуговування) об'єктом концесії, та/або надання суспільно значущих послуг у порядку та на умовах, визначених концесійним договором, а також передбачає передачу концесіонеру переважної частини операційного ризику, що охоплює ризик попиту та/або ризик пропозиції [4].

Як уже зазначалося з 2014 р. по 2019 р. найбільшими міжнародними донорами України був МВФ, ЄС, група Світового банку. На табл. 1 представлені фінансові міжнародні інституції, які надавали фінансові ресурси Україні з 2014 р. по 2019 р. [2].

Реалізація проектів концесії — надзвичайно складний процес, який вимагає від ініціаторів не тільки розуміння важливості та необхідності втілення проекту, але й механізму залучення приватного інвестора. Такий механізм включає в себе інституційні рамки, в яких буде реалізовано проект, нормативно-правову базу, яка стосується концесійної діяльності та сфери реалізації проекту, рекомендації, якими буде керуватись концесіодавець тощо. Кожен проект має свої властивості, пов'язані зі сферою інфраструктури, регіоном знаходження, моделлю реалізації, ризиками при реалізації проекту. Зазначені рекомендації мають загальний характер для всіх можливих проектів концесії, не містять вказівок щодо конкретних проектів, але дають розуміння процесу реалізації проекту концесії.

Життєвий цикл проекту концесії складається з двох періодів, кожен з яких, у свою чергу, має по три фази. Перший — "підготовчий період" складається з фаз початку проекту, підготовки техніко-економічного обґрунтування (ТЕО) та залучення концесіонера (приватного партнера). Другий — "період реалізації" складається з фаз будівництва, реконструкції, надання послуг і закінчення проекту [6]. Зазначений життєвий цикл проекту є найбільш уніфікований та дозволяє розробити єдині рекомендації, незважаючи на те, про які сфери інфраструктури, або регіони (територіальні громади) реалізації проекту йдеться. Використання цих рекомендацій у практичній діяльності має на меті зменшення проектних ризиків упродовж усього терміну реалізації проекту концесії.

Розглянемо послідовно всі фази життєвого циклу проекту концесії.

Перша фаза: початок проекту "підготовчий, початковий період" формуються основи організації всього процесу реалізації проекту: рішення про початок розробки та реалізації проекту; затвердження відповідального органу (концесіодавця); призначення консультанта. Рішення про початок реалізації проекту концесії означає включення його до переліку пріоритетних інфраструктурних об'єктів, впровадження яких може бути здійснене. У Законі України "Про концесію" зазначено, що ініціаторами підготовки пропозицій про здійснення концесії можуть бути центральні або місцеві органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, Національна академія наук України, національні галузеві академії наук, державне, комунальне підприємство, установа, організація, господарське товариство, 100 % акцій (часток) якого належать державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді або іншому господарсь-

кому товариству, 100 % акцій (часток) якого належать державі, а також юридичні особи приватного права (резиденти та/або нерезиденти) або об'єднання таких юридичних осіб (резидентів та/або нерезидентів) [4, ст. 4].

Нагляд за реалізацією кожного окремого проекту концесії повинна здійснювати відповідальна комісія, створена на цьому етапі на базі органу публічної влади, який ініціює проект. Законом також зазначено, що рішення про доцільність або недоцільність здійснення концесії приймається протягом трьох місяців з дня подання пропозицій про здійснення ДПП у формі концесії (сільськими, селищними, міськими, у тому числі об'єднаними територіальними громадами, районними та обласними радами — на найближчій сесії) у передбаченому Законом порядку на підставі висновку за результатами аналізу ефективності здійснення ДПП у формі концесії [4, ст. 5].

Залучення консультанта зі світовим досвідом має на меті зменшення політичних ризиків; підвищення інтересу з боку іноземних інвесторів та зменшення навантаження від проекту на органи публічної влади. Деякі роботи по проектах концесії є більш природними для консультантів, ніж для органів публічної влади, тож передача цих видів робіт підвищить якість та пришвидшить реалізацію проекту.

Друга фаза життєвого циклу проекту концесії — підготовка техніко-економічного обґрунтування — характеризується збором та аналізом всієї інформації щодо проекту та складанням деталізованого плану реалізації проекту на основі розробленого ТЕО. Роботи, які відносяться до другої фази, можна поділити на: аналіз соціально-економічних потреб у реалізації проекту концесії; юридичний аналіз та аналіз ризиків проекту; аналіз варіантів реалізації проекту; аналіз економічної ефективності проекту; план залучення концесіонера (приватного партнера) тощо.

Аналіз соціально-економічних потреб у реалізації проекту має на меті обґрунтування необхідності реалізації проекту, для чого слід зібрати всю наявну інформацію про проект концесії. Це потрібно для прийняття рішення про достатність наявної інформації для розробки детального ТЕО проекту. Наявність консультанта має полегшити завдання для концесіодавця (ініціатора проекту) щодо структуризації та стандартизації наявної інформації, яка має містити: описи концепції проекту; існуючі документи технічного аналізу та досліджень; існуючі дослідження економічної доцільності та соціальних наслідків реалізації проекту; дотичні довгострокові плани національного, регіонального та місцевого рівнів тощо.

Розподіл ризиків між державним і приватним партнерами повинен бути аргументованим, бо саме це робить проект концесії більш захищеним, порівняно зі стандартними формами реалізації інфраструктурних проектів, за яких існує одна відповідальна сторона, що несе на собі більшість ризиків проекту концесії. Концесіодавцю варто мати на увазі, що рівень ризику прямо пропорційний витратам на проект: загальний рівень ризику проекту, пов'язаний з відсотковими ставками потенційних інвесторів, які за участь у проектах з високим ризиком бажають підвищену

норму окупності власних інвестицій. Правильно розподілені ризики між партнерами зменшують загальний рівень ризикованості проекту, що, в свою чергу, зменшує його вартість. Протидія ризикам проекту складається з трьох частин: визначення ризиків, оцінка ризиків і зменшення ризиків. Для правильного визначення ризиків ініціаторам проектів концесії варто звернути увагу на такі типи для інфраструктурних проектів ризики [1, с. 136—138]:

- якості проекту (технологія, яка буде використовуватися, повинна відповідати вимогам та стандартам);
- попиту (що може спричинити зменшення попиту на послуги);
- збирання оплати (споживачі можуть користуватися послугами проекту, але не сплачувати за них);
- екологічний (чи можуть наслідки проекту завдати шкоду екології регіону та природним ресурсам);
- обмінного курсу (зменшення вартості валюти доходів проекту по відношенню до валюти вкладення коштів у проект);
- політичний та регуляторний ризики (чи може зміна влади або нові регуляторні акти істотно вплинути на реалізацію проекту);
- вартості будівництва (збільшення вартості будівництва під час реалізації проекту може значно вплинути на показники економічної ефективності проекту);
- експлуатаційний (вартість обслуговування об'єкту значно збільшується);
- ризик форс-мажору (вірогідність землетрусів, повеней, буревіїв, громадських заворушень).

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Отже, через незначний досвід використання концесії в Україні варто наголосити на тому, що завдання концесіодавця — не перевести всі ризики проекту на приватного партнера, а правильно оцінити ризики та розподілити їх між партнерами, щоб максимально зменшити ефект у випадку настання ризику. У цьому контексті варто навести приклад невдалої світової практики перенесення ризику попиту на платних магістралях на приватного партнера. Рекомендації ж експертів з ДПП наголошують на передачі ризику попиту на платних магістралях повністю або частково на державного партнера. Управління ризиками за даними рекомендаціями складаються з восьми основних елементів, які потребують подальшого дослідження та обґрунтування, а саме: ідентифікація ризику, його класифікація, попереднє вивчення, оцінка, моделювання ситуації, розробка програми протидії ризику, аналізу результатів та узагальнення досвіду для розробки типових рекомендацій протидії ризику. Хотілось би зазначити, що саме боротьба з ризиками має заложити аналітичне підґрунтя до розвитку концесійної діяльності в Україні. Аналіз результатів діяльності щодо боротьби з ризиками дасть змогу оцінити ефективність використаних підходів у конкретних випадках.

Література:

1. Авксентьев М.Ю. Державно-приватне партнерство як сучасний механізм залучення інвестицій в інфраструктурні галузі України: дис. на здобуття наукового ступеня к. е. н. // Науково-дослідний економічний інститут Міністерства економіки України. — К., 2010. — С. 136—138.
2. В поисках главного донора: кто больше всего помог Украине деньгами / Европейська правда від 21 жовтня 2019 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2019/10/21/7102091/> — Назва з екрану.
3. Криклій вважає, що держава виграє від концесії порту "Ольвія" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2791579-kriklij-vvazae-so-derzava-vigrae-vid-koncesii-portu-olvia.html> — Назва з екрану.
4. Про концесію: Закон України від 03.10.2019 № 155-IX [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-ix> — Назва з екрану.
5. Світовий банк проаналізує проекти концесії українських вокзалів Укрінформ від 1 листопада 2019 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2794542-svitovij-bank-proanalizue-proekti-koncesii-ukrainskih-vokzaliv.html> — Назва з екрану.
6. National treasury PPP Unit SAR, PPP Manual [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ppp.gov.za/>

References:

1. Avksient'iev, M.Yu. (2010), "Public-Private Partnership as a Modern Mechanism for Attracting Investments in the Infrastructure Industries of Ukraine", Abstract of Ph.D. dissertation, Economy, Naukovo-doslidnyj ekonomichnyj instytut Ministerstva ekonomiky Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
2. Yevropejs'ka pravda (2019), "In search of the main donor: who helped Ukraine the most with money", available at: <https://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2019/10/21/7102091/> (Accessed 01 Nov 2019).
3. Ukrinform (2019), "Criclius believes that the state will benefit from the concession of the port of Olbia", available at: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2791579-kriklij-vvazae-so-derzava-vigrae-vid-koncesii-portu-olvia.html> (Accessed 01 Nov 2019).
4. Verkhovna Rada of Ukraine (2019), The Law of Ukraine "Concession", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-ix> (Accessed 01 Nov 2019).
5. Ukrinform (2019), "The World Bank will analyze the concession projects of Ukrainian stations", available at: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2794542-svitovij-bank-proanalizue-proekti-koncesii-ukrainskih-vokzaliv.html> (Accessed 01 Nov 2019).
6. National treasury PPP Unit SAR (2019), "PPP Manual", available at: <http://www.ppp.gov.za/> (Accessed 01 Nov 2019).

Стаття надійшла до редакції 05.11.2019 р.