УДК 338.124

JEL: D81, L32

DOI: 10.17213/2312-6469-2019-6-38-47

УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

© *Е.А. Фомина, Н.А. Арюпина* 2019

*РЭУ им. Г.В. Плеханова (Севастопольский филиал),
г. Севастополь, Россия*

В статье исследованы природа возникновения рисков в процессе реализации проектов государственно-частного партнерства, проведен анализ подходов к классификации рисков, разработаны направления совершенствования механизма управления рисками ГЧП проекта.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, риск, инвестиции, управление рисками.*

RISK MANAGEMENT IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS

© *E.A. Fomina, N.A. Aryupina* 2019

*Sevastopol Branch of Plekhanov Russian University of Economics,
Sevastopol, Russia*

The article explores the nature of the occurrence of risks in the process of implementing public-private partnership projects, analyzes the approaches to risk classification, develops ways to improve the risk management mechanism of a PPP project.

Keywords: *public-private partnership, risk, investment, risk management.*

Введение

Применение механизмов государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) является одним из ключевых факторов достижения успехов в реализации инновационно-инвестиционной политики страны. Согласно исследованиям Европейского инвестиционного банка, в 2018 году совокупная стоимость проектов ГЧП, прошедших стадию финансового закрытия, составляет 14,6 млрд. евро [1]. Механизм партнерских отношений между государством и частным сектором экономики в развитых странах используется для реализации инфраструктурных, гуманитарных и природоохранных проектов. Так в Испании, Канаде и Великобритании данный механизм применяется в сфере строительства школ, больниц, автомобильных дорог. В странах с развивающейся рыночной экономикой проекты государственно-частного партнерства реализуются, прежде всего, в сферах коммунального хозяйства

и транспортной инфраструктуры.

Рынок проектов государственно-частного партнёрства в России также активно развивается в разрезе отраслей и объемов инвестиций в проекты. Так, по состоянию на начало 2018 года стадию коммерческого закрытия накопительным итогом прошли 2980 проектов государственно-частного партнерства, совокупные инвестиционные обязательства публичной и частной стороны составили в этих проектах 2,618 трлн. руб., из них частных – 1,827 трлн. руб. (69%) [6].

Реализация проектов государственно-частного партнерства является действенным направлением сотрудничества государства и сферы бизнеса. С одной стороны, происходит обновление инфраструктурных объектов с одновременным контролем со стороны органов государственной власти, а с другой – предоставление гарантий на получение прибыли для частного сектора при выполнении определенной задачи. Но, несмотря на очевидную успешность концепции государственно-частного партнерства, реализация проектов в рамках государственно-частного партнерства всегда сопровождается определенными рисками. Так, ограниченность финансирования может привести к ухудшению качества выполняемых работ, ненадежность партнера - к провалу проекта вообще.

В системе управления рисками значительное место занимают меры снижения последствий негативного влияния тех или иных рисков проектов государственно-частного партнерства. В этих обстоятельствах важное теоретическое и практическое значение приобретает анализ природы возникновения рисков в проектах государственно-частного партнерства и обоснование эффективных методов управления ими.

Цель статьи – разработка направлений совершенствования механизма управления рисками при реализации проектов государственно-частного партнерства.

Анализ публикаций и исследований по проблеме

Развитие эффективных институтов взаимодействия государства и бизнеса – одно из важнейших условий формирования эффективной экономической политики, повышения инвестиционной и инновационной активности, роста конкурентоспособности страны, а также развития производственной и социальной инфраструктуры.

Вопросы формирования и развития института государственно-частного партнерства рассматривали такие зарубежные и отечественные ученые, как Дж. Бьюкенен, М. Вебер, Т. Гайдай, Е. Громова [4], С. Кубанов [5] и другие. Однако анализ теории и практики развития государственно-частного партнерства свидетельствует, что, несмотря на весомые наработки в этой области, требуют дальнейших исследований определение и классификация рисков взаимодействия государства и бизнеса, а также совершенствование механизма управления рисками при реализации проектов ГЧП.

Результаты исследования

Широкое распространение явления государственно-частного партнерства в мировой экономике и во многих сферах деятельности, которыми традиционно занималась государственная власть, связано не только с ограниченностью бюджетных ресурсов для реализации сложных задач, стоящих перед обществом, и необходимостью использовать для этих целей частное финансирование, но и с необходимостью государственного сектора привлечь для выполнения сложнейших проектов ноу-хау современные методы организации работы, присущие частному сектору.

В настоящее время развитие государственно-частного партнерства можно считать частью более общей тенденции по пересмотру роли государства в экономике в направлении трансформации его функций от прямого оператора к организатору, регулятору и контролеру.

В Российской Федерации законодательство в сфере государственно-частного партнерства состоит из Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», иных федеральных законов и нормативных правовых актов РФ, а также нормативных правовых актов субъектов РФ [7]. Учитывая нормативно-законодательную базу, выделяют признаки, характерные для проектов государственно-частного партнерства (рис. 1).

Участники государственно-частного партнерства преследуют цели, достижение которых будет способствовать улучшению уровня жизни и повышению благосостояния общества [4]. В рамках соглашений государственно-частного партнерства затраты и результаты могут носить неоднозначный характер и измеряться в различных количественных и качественных показателях.

Рис. 1. Признаки государственно-частного партнерства

Так, в проектах государственно-частного партнерства, в которых приоритетным ожидается достижение социального эффекта, мера затрат будет превышать финансовые результаты.

Все участники проектов государственно-частного партнерства имеют сложную экономическую природу, а также характер количественных и качественных показателей степени эффективности их деятельности. При этом внешняя среда может во временном периоде менять оценку ожидаемых показателей для каждого из участников по-разному. Именно поэтому одной из составляющих успешной реализации проекта государственно-частного партнерства является планирование и управление его рисками.

Риск – это вероятность того, что предприниматель понесет потери в виде дополнительных расходов или получит доходы ниже тех, на которые он рассчитывал, в результате рискованной ситуации [2].

Ситуация с риском характеризуется случайным характером события, наличием альтернативных решений, способностью определять вероятности исходов и ожидаемые результаты, вероятностью возникновения убытков или получения дополнительной прибыли. Так, венгерские экономисты Т. Бачкаи, Д. Мессен, Д. Минко считают, что риск – это не ущерб, наносимый реализацией решения, а возможность отклонения от цели, ради достижения которой принималось решение [3].

Некоторые авторы утверждают, что под риском следует понимать возможность события, неожиданного для активного субъекта, которое может произойти в период перехода субъекта из данной исходной ситуации к заранее определенной этим субъектом конечной ситуации [3].

Причины возникновения риска могут быть внешними, такими как изменение законодательства и конъюнктуры риска, и внутренними, включающими в себя разработку и внедрение новых технологий, недостаток бизнес-информации, неэффективный маркетинг.

Несмотря на потенциальную возможность появления отрицательных последствий, вызванных проявлением риска, риск является источником возможного дохода и катализатором развития и прогресса. Поэтому важнейшей задачей является не отказ от рисков в целом, а выбор обоснованных решений, связанных с риском, на основе таких критериев, как соотношение «риск – доходность – финансовая устойчивость».

Управление риском – процесс идентификации и оценки риска с последующим выбором направления его снижения из ряда альтернатив. Управление рисками состоит в способности и необходимости снижать степень уязвимости [3].

Реализация проектов государственно-частного партнерства – сложная задача, решение которой зависит от минимизации всех существующих рисков путем анализа экономической целесообразности каждого проекта, а также от правильности их структурированности и скоординированной работы всех заинтересованных сторон.

В проектах государственно-частного партнерства риски обусловлены масштабностью и сложностью проекта, высокой стоимостью и объемом работ, осуществляемых в рамках реализации проекта, большим количеством взаимосвязанных участников проекта, высокой вероятностью значительного изменения проекта, негибкостью сроков реализации проекта, высокими требованиями к качеству объекта, ограниченным бюджетом проекта. Характеризуя особенности рисков в процессе реализации проектов государственно-частного партнерства, следует определить виды рисков по сфере возникновения и отдельно на разных стадиях реализации проекта.

Среди авторов, изучающих вопрос рисков проектов государственно-частного партнерства, существуют различные подходы к определению их классификации. Так, М. Смит определяет следующую классификацию рисков проектов государственно-частного партнерства: финансовый риск, политический риск, операционный риск, риск несоблюдения сроков, риск недофинансирования, риск расторжения контракта, риск потери дохода, риск неэффективности эксплуатации и обслуживания, риск недоступности объектов для эксплуатации (риск отсутствия предложений), риск незавершенного строительства, риск нехватки или падения спроса [11].

О. Рябущенко рассматривает классификацию рисков на основе таких признаков государственно-частного партнерства, как сфера возникновения; причины возникновения; покупательная способность денег. Из которых следует классификация рисков на три группы: производственные и финансовые; природные и политические; инфляционные, валютные и дефляционные [10]. Хасанов Р.Х. предлагает выделение трех основных типов рисков: проектные, систематические и форс-мажорные [11].

Исходя из всего вышесказанного, предлагается классификация рисков государственно-частного партнерства, где риски распределены по сфере возникновения и стадиям реализации проекта государственно-частного партнерства (рис. 2).

Риски для субъектов государственной власти в сфере государственно-частного партнерства всегда сопровождается вероятностью возникновения потерь. Наибольшими рисками для государства являются технические ошибки на стадии разработки проектов; выбор неэффективной формы государственно-частного партнерства; невыполнение условий соглашения со стороны частного партнера; низкое качество услуг, предоставляемых потребителю; необходимость обеспечить дополнительное финансирование в случае ошибки при экономическом обосновании проекта или изменении рыночных условий. Частный партнер может встретиться с такой группой рисков обусловленных деятельностью органов государственной власти; связанных с участием государства как партнера в проектах государственно-частного партнерства; бизнес-рисками; рисками, связанными с протестами населения или общественных организаций и другими.

Для разработки приемов управления указанными рисками следует учитывать позиции анализа рисков при реализации проекта государственно-частного партнерства. Механизм управления рисками при реализации проектов государственно-частного партнерства представлен на рис. 3.

Управление рисками осуществляется в течение всего жизненного цикла проекта и призвано решить задачи идентификации и содержания рисков, предупреждая их возникновение, также снижение негативного влияния на проект. Основными способами реагирования на риск являются уклонение от риска, минимизация риска, перераспределение, принятие риска. Немаловажную роль в процессе деятельности государственно-частного партнерства играет процесс распределения рисков между публичным и частным партнером. При управлении рисками в проектах государственно-частного партнерства целесообразно придерживаться основополагающего принципа – за управление риском ответственна та сторона, у которой есть больше возможностей и сил для его минимизации [5].

Распределение рисков между участниками проектов государственно-частного партнерства должно осуществляться с учетом принятия всех рисков на первоначальном этапе только государственным сектором и последующим разделением рисков в равных долях между государством и частным сектором.

<i>Риски по сфере возникновения</i>	Предпроектная стадия	Стадия реализации проекта	Завершение проекта/ стадия эксплуатации
Экономические Финансовые Ин- вестиционные Коммерческие Творческие Экологические Политические Правовые	Ошибочный выбор инвестиционного проекта	Запоздание принятия решений/неверно принятые решения	Новые экологические нормы
	Некачественная подготовка документации		Недостижение запланированных целей
	Неверная оценка показателей	Технические риски (при строительстве и эксплуатации)	Отсутствие коммерческой эффективности
	Несостоявшийся / некорректно проведенный конкурс	Риск увеличения сроков опытно-конструкторских работ	Несоблюдение сроков передачи объекта / отсутствие возмещения доходов от пользования объектом партнером
	Задержки в выделении земельных участков под строительство	Ресурсные риски по обеспечению проекта	Недостаток спроса
<i>Риски, возникновение которых возможно на всех этапах проекта ГЧП</i>	Риск увеличения затрат		
	Риск неквалифицированных кадров		
	Риск изменения законодательства		
	Риск забастовок		

Рис. 2. Матрица рисков, возникающих на разных стадиях реализации проекта ГЧП

Рис. 3. Механизм управления рисками при реализации проектов ГЧП

Распределение рисков направлено на то, чтобы назначить проектные риски той стороне, которая в лучшем положении контролирует их, и, следовательно, минимизировать как проектные затраты, так и риски. Сторона, обладающая наибольшим контролем над конкретным риском, имеет наилучшую возможность уменьшить вероятность возникновения риска и контролировать последствия, если это произойдет. То есть, риск, который может быть смягчен частным партнером, например, эффективность работы и т.д., должен нести частный сектор. Если риск имеет общественный интерес, например, конкретные общественные требования, включая некоммерческие цели, он должен возлагаться на государственный сектор.

Если у частного партнера возникает событие какого-либо существенного риска, который имеет жизненно важное значение для конечной реализации проекта ГЧП и этот партнер не может эффективно преодолеть или нейтрализовать такой риск, к примеру, частный партнер становится неплатежеспособным, то публичный партнер должен иметь возможность обеспечить непрерывность предоставления услуг, предусмотренных проектом. С этой целью необходима разработка плана действий в случае непредвиденного прекращения предоставления услуг по проекту. В резервном плане должны быть учтены все аспекты, которые могут выходить за рамки условий контракта ГЧП, а также стратегии для борьбы с основными форс-мажорными обстоятельствами, которые частный партнер не в состоянии компенсировать.

Распределение дополнительных рисков может привести к созданию цепи носителей риска, каждый из которых может наилучшим образом преодолеть отдельные риски, и каждый из которых изолирован от влияния общих рисков, которые иначе пришлось бы нести частному партнеру. При этом, частный партнер полностью сохраняет основную ответственность за риски по договору. Частная сторона может заключить договор с:

- строительным субподрядчиком, который возьмет на себя риски завершения строительства;
- оператором, который будет нести операционные риски;
- поставщиком, который будет нести риск того, что качество поставляемых материалов является достаточным для удовлетворения потребностей продукта или услуги, создаваемого в рамках проекта ГЧП.

Частный партнер прибегает к использованию широкого спектра страховых продуктов, которые охватывают проектные риски, такие как ответственность владельца, некоторые форс-мажорные обстоятельства, риски владельца и риски прекращения деятельности. Страхование может быть доступно для некоторых рисков законодательной и правительственной политики, связанных с конвертируемостью национальной валюты и других ограничений, изменений в законодательстве и тому подобное.

Финансовые риски, связанные с инфляцией, процентной ставкой и ва-

лютым курсом часто могут быть смягчены с помощью финансовых инструментов рынка.

Риски проектирования и строительства ложатся только на частного партнера. Материализация рисков в данной сфере может влиять на конечный результат проекта, в котором заинтересовано правительство, в виде задержек или перерывов в обслуживании, меньшей эффективности услуг или, в крайнем случае, привести к катастрофическому провалу проекта ГЧП в целом.

Выводы

Таким образом, существуют стимулы для каждой из сторон активно управлять рисками в течение всего действия проекта. В мировой практике выполнения проектов государственно-частного партнерства перед заключением сделки стороны прибегают к просчету возможных рисков, которые могут возникнуть на той или иной стадии выполнения проекта.

Смягчить последствия риска можно, если учитывать тип риска, субъект ответственности за риск, разновидность проекта государственно-частного партнерства. Государственный партнер для смягчения и предупреждения возможных рисков выполнения проектов должен до начала заключения сделки выполнить предварительное исследование предмета сделки; разработать план действий в случае непредвиденного прекращения предоставления услуг по проекту; структурировать платежи таким образом, чтобы минимизировать финансовые потери даже в случае ненадлежащего уровня реализации проекта, застраховать проект по мере необходимости; проводить постоянный анализ лучших практик мониторинга, контроля и управления. Для частного партнера вариант снижения рисков заключается в передаче риска другим лицам, которые в состоянии преодолеть его по более низкой премией за риск. Специализированной формой, которая уменьшает риски использования услуг третьих лиц является также страхование.

Эффективный механизм управления рисками основывается на обеспечении партнерами надлежащих условий для выполнения своих обязанностей; перекладывании партнерами части своих рисков на лиц, привлекаемых для выполнения проекта; предоставлении гарантий полного выполнения своих обязательств лицам, также привлекаются для реализации проекта государственно-частного партнерства.

Литература

1. Market Update. Review of the European PPP Market in 2018 // European Investment Bank. – 2019. – 14 p. [Электронный ресурс] – URL: https://www.eib.org/attachments/ерес/ерес_market_update_2018_en.pdf (дата обращения: 01.11.2019)
2. Авдийский В.И. Проектирование систем управления рисками хозяйствующих субъектов: учеб. пособие / В.И. Авдийский, В.М. Безденежных, А.В. Дадалко, В.В. Земсков, Н.Г. Синявский. – М.: ИНФРА-М, 2017. – 203 с.
3. Антонов Г.Д. Управление рисками организации: Учебное пособие / Г.Д. Антонов, О.П. Иванова, В.М. Тумин. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2015. – 153 с.

4. Громова Е.А. Государственно-частное партнерство и его правовые формы: учебное пособие / Е.А. Громова. – Москва: Юстицинформ, 2019. – 84 с.
5. Курбанов С.А. Риски и их влияние на развитие государственно-частного партнерства в России / С.А. Кубанов, Ш.А. Магомедов, Д.Д. Сайтуллаев // Проблемы и перспективы экономического развития регионов: Сб. статей Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 45-летию образования Института экономики и финансов. – 2017. – С. 82-86.
6. Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации. – Национальный центр государственно-частного партнерства – 2018. – 80 с. [Электронный ресурс] – URL: <http://pppcenter.ru/assets/files/260418-rait.pdf> (дата обращения: 01.11.2019).
7. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Лучшие практики. – Министерство экономического развития РФ. – 2016. – 164 с.
8. Родионов А.С. Управление рисками в турбулентной бизнес среде // Actualscience. 2016. – Т. 2. – № 4. – С. 99-101.
9. Руденко Т.Ю. Особенности рисков, их распределения и управления в сфере государственно-частного партнерства / Т.Ю. Руденко, И.И. Пустомолотов // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. – 2017. № 4-2. – С. 178-182.
10. Рябущенко О.А. Оценка эффективности государственно-частного партнерства для развития транспортной инфраструктуры Сибири: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. – Новосибирск, 2011. – 26 с.
11. Хасанов Р.Х. Риски проектов частно-государственного партнерства / Р.Х. Хасанов // Инновационный бизнес региона: актуальные проблемы развития. Материалы международной научно-практической конференции в рамках международного экономического форума «Человеческий капитал – ключевой ресурс модернизации Российской экономики», декабрь 2010 г. – Омск, 2010. – С. 413-416.

Поступила в редакцию

13.09.2019

Фомина Елена Александровна – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики, финансов и учета Севастопольского филиала РЭУ им. Г.В. Плеханова, г. Севастополь, Россия.

Fomina Elena Al. – candidate of the economic sciences, associate professor in the Department of Economics, Finance and Accounting, Sevastopol Affiliate of Plekhanov University of Economics, Sevastopol, Russia.

Арюпина Надежда Алексеевна – студентка бакалавриата направления подготовки «Экономика» (профильность «Финансы и кредит») Севастопольского филиала РЭУ им. Г.В. Плеханова, г. Севастополь, Россия.

Aryupina Nadezhda Al. – undergraduate student in the field «Economics» (profile «Finance and Credit»), Sevastopol Affiliate of Plekhanov University of Economics, Sevastopol, Russia.

Россия, 299053, г. Севастополь, ул. Вакуленчука, 29
29, st. Vakulenchuka, Sevastopol, 299053, Russia
e-mail: feaalex@rambler.ru