

### 8.11. УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Минина И.С., аспирант, кафедра философии и методологии экономики Экономического факультета

*Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, г. Москва*

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ

В настоящей статье рассматривается методика оценки рисков и предлагается алгоритм управления рисками при реализации проектов государственно-частного партнерства (ГЧП). Анализ основан на обзоре литературы в области ГЧП и управления рисками. В исследовании делается вывод о том, что справедливый механизм распределения рисков между сторонами ГЧП и правильная оценка рисков имеют решающее значение для успешного осуществления проектов ГЧП.

Проекты государственно-частного партнерства (ГЧП) обычно уязвимы к рискам по нескольким причинам. Во-первых, не существует универсального перечня рисков, который бы соответствовал всем проектам ГЧП. Во-вторых, многие риски в проектах ГЧП трудно оценить из-за больших масштабов проектов и их долгосрочного характера. В связи с этим важным аспектом ГЧП является соглашение, содержащее четкое распределение рисков между участвующими сторонами.

В качестве одного из принципов ГЧП в Федеральном законе №224-ФЗ указан принцип справедливого распределения рисков и обязательств между сторонами соглашения [1]. Распределение рисков – обязательное условие соглашения между государством и частной организацией в проектах ГЧП. Однако при подготовке проектов ГЧП наибольшие сложности возникают именно при поиске оптимального распределения рисков. Велика вероятность того, что публичный партнер отдаст предпочтение проектам с минимальным риском для себя, не учитывая в равной степени риски частного партнера.

Государственный и частный сектор должны стремиться достигнуть оптимального распределения рисков, позволяющего управлять рисками той стороне, которая может наилучшим образом справиться с ними. Успех проекта ГЧП зависит от способности адекватно идентифицировать, анализировать, оценивать и распределять риски проекта. Несоблюдение этого правила может вызвать негативные финансовые последствия и недостижение поставленных целей. На стадии подготовки проекта участники ГЧП должны провести широкую оценку рисков с целью их смягчения и дальнейшего управления рисками.

Управление рисками в проектах ГЧП имеет решающее значение для достижения наиболее выгодного соотношения цены и качества проекта и желаемых результатов государственной политики. Управление рисками представляет собой циклический процесс, который начинается на этапе проектиро-

вания и проводится в течение всего жизненного цикла проекта. При реализации проектов ГЧП предлагается выделять семь стадий процесса управления рисками.

1. Сбор информации о рисках из доступных источников.
2. Идентификация рисков: выявление рисков, свойственных конкретному проекту, определение причин рисков.
3. Оценка рисков: определение вероятности (частоты) наступления рисков события, последствий воздействия и уровня риска.
4. Распределение рисков между частным партнером и государством.
5. Предупреждение рисков и принятие мер по смягчению последствий возможного ущерба.
6. Приоритетные действия, направленные на снижение рисков.
7. Мониторинг рисков и контроль результатов.

Далее в работе поэтапно рассматривается предлагаемый алгоритм проведения оценки рисков проектов ГЧП.

Перечня рисков, который полностью соответствовал бы каждому проекту ГЧП, не существует. Это объясняется тем, что каждый проект индивидуален и имеет присущие только ему особенности [3, с. 102]. Риски определяются для каждого проекта ГЧП отдельно. Некоторые виды рисков, возникающие при заключении соглашения о ГЧП, представлены в табл. 1.

Таблица 1

#### ВИДЫ РИСКОВ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ ЗАКЛЮЧЕНИИ СОГЛАШЕНИЯ О ГЧП

Группа рисков	Вид риска
Политические и правовые риски	Внесение изменений в нормативно-правовые акты; экспроприация; расторжение соглашения; разрешения и лицензии; наложение штрафов; судебный процесс
Риски проектирования и строительства	Увеличение затрат на строительство; риск качества работ (дефекты, несоблюдение стандартов); риск несоблюдения сроков; ресурсный риск; банкротство частного партнера
Эксплуатационные риски	Технологический риск; невозврат вложенных инвестиций; риск обслуживания
Финансовые риски	Высокий уровень инфляции; изменения процентных ставок; изменения обменных курсов валют; риск страхования
Коммерческие (рыночные) риски	Риск спроса, невостребованность предлагаемых услуг; строительство конкурирующих объектов
Земельные риски	Риск приобретения права собственности; доступность местоположения инфраструктурного объекта; геологическое и экологическое состояние земельного участка
Естественные риски	Форс-мажорные события; воздействие на окружающую среду

Политические риски связаны с действиями органов государственной власти, отражающимися на способности частного партнера обслуживать потребителей и получать доход [2, с. 18]. К политическим рискам относятся: приостановка или досрочное пре-

крашение контракта по инициативе органа государственной власти, наложение штрафов, изъятие или экспроприация проекта. Кроме того, успешная реализация проекта зависит от способности частного партнера получить требуемые федеральные, региональные и местные разрешения. Данный вопрос может вызвать значительные задержки и дополнительные расходы. Заранее необходимо учесть уровень государственной поддержки, который будет предоставлен частному сектору при предоставлении услуг.

Риски, связанные с финансированием проектов, могут привести к банкротству частного партнера или к невыполнению обязанностей по ликвидации задолженности по проекту в течение периода эксплуатации. Неточности или чрезмерно оптимистичные прогнозы тарифов оказываемых услуг и заниженная стоимость проекта могут привести к формированию формальной отчетности, которая создана, чтобы оправдать инвестиционные решения, но не отражает фактическую способность проекта погасить долг.

Органы государственной власти часто сохраняют за собой право устанавливать тарифы на услуги, оказываемые по итогам реализации проекта в рамках ГЧП. Такая ситуация может быть воспринята как угроза для частного партнера, в этом случае частный партнер будет искать более высокий доход, чтобы покрыть данный риск.

Риски строительства могут быть вызваны увеличением трудовых и материальных затрат, а также задержками сроков строительства объектов. Риск «скрытых дефектов» является формой риска, связанного с проектированием и строительством, возникновение которого возможно после завершения строительства. Недостатки в инфраструктуре, не являются очевидными, пока не начнется эксплуатация объекта. В большинстве строительных контрактов за подрядчиком закрепляется ответственность за такие дефекты, которые включают штрафы и компенсацию ущерба от потерянного дохода, вызванного неудовлетворительным состоянием объекта.

Подрядчик рискует перерасходовать денежные средства, если они связаны с вопросами, находящимися под его контролем. Издержки могут также увеличиться из-за изменений в дизайне, задержек по согласованию проектной документации, введения новых налогов, изменений в законодательстве.

Рыночные условия могут изменяться в течение периода строительства и отрицательно влиять на реализацию проекта. Изменение макроэкономических условий может повлиять на уровень инфляции, а также на используемые при строительстве материальные и трудовые ресурсы. Государственный орган может защитить себя от увеличения расходов на строительство, требуя от частного партнера заключить контракт с фиксированной ценой. Организации частного сектора, как правило, добавляют фактор инфляции в конечную цену для защиты от изменений рыночных условий.

Форс-мажорное положение является следствием определенных обстоятельств, которые не подпадают под контроль сторон и приводят к невозможности

затрагиваемой стороны выполнять свои договорные обязательства. При возникновении форс-мажорных событий обе стороны обычно имеют право расторгнуть договор о ГЧП. Сторонам также следует рассмотреть вопрос о возможности страхования на случай форс-мажорных обстоятельств.

Риски, различаются по своему характеру, некоторые из них являются эндогенными (контролируемые), другие экзогенными (неконтролируемые, но измеримые).

Для оценки рисков проекта доступно множество различных методов, начиная от эмпирического правила (основанного на прошлом опыте) и заканчивая сложными имитационными моделями. Матрица рисков как один из используемых методов оценки рисков позволяет определить величину рисков, учитывает меры по смягчению последствий и служит полезным инструментом для разделения рисков между сторонами. Матрица рисков позволяет представить риски в графическом виде (с осями координат «вероятность» и «последствия»). В соответствии с предлагаемой методологией рекомендуется оценивать риски в несколько этапов.

На первом этапе оценивается вероятность возникновения рисков события. Существует ряд признаков, которые могут помочь определить уровень вероятности наступления рисков события (табл. 2).

Таблица 2

#### ПРИЗНАКИ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ВЕРОЯТНОСТЬ ВОЗНИКНОВЕНИЯ РИСКОВОГО СОБЫТИЯ

Уровень вероятности	Критерии оценки
Низкий	Возникновение рисков события очень маловероятно, но не отрицается; рисковое событие потребовало бы возникновения необычных обстоятельств; действуют эффективные смягчающие меры
Средний	Возникновение рисков события вероятно и возможно; не беспрецедентно; существуют меры по смягчению последствий, но они не действуют и / или не применяются последовательно
Высокий	Возникновение рисков события очень вероятно; было много прецедентов; отсутствуют меры по предотвращению рисков события

На втором этапе оцениваются последствия рисков, а именно каким будет потенциальное воздействие, если определенный риск реализуется. Последствия рисков оцениваются экспертным путем (методом коллективной экспертной оценки) по каждому риску. В зависимости от типа проекта ГЧП существуют различные виды последствий, которые могут наступить в случае возникновения рисков события, среди которых:

- финансовое воздействие;
- воздействие на репутацию государственного партнера;
- завершение проекта до истечения срока действия контракта.

Ожидаемое воздействие риска классифицируется по шкале уровней как высокое, среднее и низкое. Предлагаемые критерии оценки воздействия рисков приведены в табл. 3. Некоторые риски определяются субъ-

ективно и практически не поддаются количественному измерению.

На следующем этапе проводится интегральная оценка риска, на основании которой определяется приоритетность выявленных рисков для осуществления дальнейших действий. На данном этапе вероятность возникновения риска и рисковые последствия рассматриваются в совокупности для проведения общей оценки уровня риска. В табл. 4 отражена матрица определения уровня риска по двум характеристикам (возможные последствия при реализации риска и вероятность наступления рискового события).

Предлагаемые критерии оценки уровня риска приведены в табл. 5.

Таблица 3

**КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ПОСЛЕДСТВИЙ НАСТУПЛЕНИЯ РИСКОВОГО СОБЫТИЯ**

Уровень последствий	Критерии оценки
Низкий	Частичное невыполнение планируемых показателей при возникновении рискового события, потери отсутствуют
Средний	Возникновение рискового события не приведет к запланированному результату, потери допустимы
Высокий	Возникновение рискового события не приведет к запланированному результату, будет нанесен крупный ущерб

Таблица 4

**МАТРИЦА ОПРЕДЕЛЕНИЯ УРОВНЯ РИСКА [4, С. 22]**

		Уровень риска			
		высокий	средний	высокий	критический
уровень последствий	средний	низкий	средний	высокий	
	низкий	не имеет значения	низкий	средний	
	–	низкая	средняя	высокая	Вероятность

Таблица 5

**КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ УРОВНЯ РИСКА**

Уровень последствий	Критерии оценки
Не имеет значения	Возникновение рискового события не заслуживает внимания, потери отсутствуют
Низкий	Рисковое событие, возникновение которого маловероятно, приведет к частичному невыполнению планируемых показателей, потери отсутствуют
Средний	Возникновение рискового события возможно, оно не приведет к запланированному результату, потери допустимы
Высокий	Рисковое событие произойдет с высокой долей вероятности и не приведет к запланированному результату, будет нанесен крупный ущерб
Критический	Рисковое событие, которое произойдет с высокой долей вероятности, приведет к полному разрушению объекта и (или) прекращению контракта, участники несут огромные потери

В качестве примера в нижеприведенной табл. 6 представлены условные данные зависимости уровня риска от последствий финансового ущерба, определяемого долей от исходной стоимости проекта, и вероятности возникновения рискового события.

Исходя из представленных данных, если вероятность возникновения риска более 70% и при реализации риска финансовый ущерб для участников проекта ГЧП составит более 25% от стоимости самого проекта ГЧП, риску присваивается критический уровень.

Таблица 6

**ПРИМЕР ЗАВИСИМОСТИ УРОВНЯ РИСКА ОТ ПОСЛЕДСТВИЙ ФИНАНСОВОГО УЩЕРБА [5, С.16]**

Последствия финансового ущерба	Уровень риска			
	более чем 25%	средний	высокий	критический
	10-25%	низкий	средний	высокий
0-10%	не имеет значения	низкий	средний	
–	от 0 до 30%	от 30 до 70%	от 70 до 100%	более чем 70%
Вероятность возникновения риска				

По итогам оценки рисков между государственным и частным партнерами должна быть достигнута договоренность о разделении рисков. Передача риска является одним из ключевых элементов эффективного проектирования ГЧП. Общий принцип заключается в том, что проектные риски распределяются на ту сторону, которая способна управлять ими наиболее экономически эффективно. Если баланс распределения рисков не будет достигнут, это приведет к увеличению расходов и невозможности полной реализации потенциала проекта. Риски могут быть назначены одной или другой стороне или разделены между ними определенным образом. Возможное распределение рисков представлено в табл. 7.

Меры по устранению рисков включают в себя толерантность к рискам, их перенос, прекращение и воздействие на риски. Большинство рисков предотвращается с помощью следующих мер:

- превентивные меры призваны снизить вероятность наступления риска;
- корректирующие меры направлены на исправления нежелательных результатов;
- директивные меры призваны обеспечить достижение поставленного результата;
- контрольно-надзорные меры направлены на обнаружение нежелательных последствий.

Анализ рисков включает в себя определение приоритетности выявленных рисков для дальнейших действий. После разделения рисков на категории формируется перечень рисков, начиная с тех, у которых вероятность возникновения и последствия наступления рисковых событий максимальны. На основании проведенной оценки выявленные риски заносятся в реестр рисков. Реестр рисков, как правило, включает в себя следующие компоненты:

- вид риска;
- название риска;
- описание риска;
- вероятность возникновения рискового события;

- возможные последствия, если рисковое событие произойдет;
- уровень риска;
- распределение риска между частным и государственным секторами;
- варианты смягчения рисков – действия, которые могут уменьшить вероятность или последствия конкретного риска.

При разработке списка приоритетных действий, направленных на снижение рисков, необходимо рассматривать как общий уровень риска, так и меры по смягчению и устранению рисков. В табл. 8 представлена предлагаемая матрица приоритетных действий.

Как правило, в первую очередь следует устранять более серьезные риски. Не все риски заслуживают внимания, и некоторые потери для государства не только ожидаются, но и допустимы, исходя из затрат на устранение проблемы. Риски, оцененные как незначительные, не требуют выполнения действий независимо от того, существуют ли меры по их смягчению или нет.

На следующем этапе предлагаемого алгоритма управления рисками осуществляется мониторинг и контроль результатов. Мониторинг рисков необходим для оценки результатов принятых мер по минимизации идентифицированных рисков, постоянной настройки системы в соответствии с изменениями внешней среды, ресурсов и появлением новых рисков.

Таким образом, успех реализации проекта ГЧП зависит от четкого распределения рисков между участниками проекта ГЧП. Необходимо учитывать какие риски будет нести государственный сектор, а какие риски следует разделить между публичным и частным партнерами. Данная мера повысит привле-

кательность проектов ГЧП для частного капитала и будет способствовать привлечению инвестиций. Анализ и оценка рисков в проектах ГЧП в свою очередь позволят снизить воздействие различных неблагоприятных факторов.

Таблица 7

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РИСКОВ МЕЖДУ ПУБЛИЧНЫМ И ЧАСТНЫМ ПАРТНЕРАМИ**

Передача риска государственно-му партнеру	Общий риск	Передача риска частному партнеру
Внесение изменений в нормативно-правовые акты; экспроприация; расторжение соглашения; разрешения и лицензии; наложение штрафов; судебный процесс; риск приобретения права собственности; геологическое и экологическое состояние земельного участка	Высокий уровень инфляции; изменения процентных ставок; изменения обменных курсов валют; риск спроса, невозможность предоставляемых услуг; строительство конкурирующих объектов; доступность местоположения инфраструктурного объекта; форс-мажорные события; воздействие на окружающую среду	Увеличение затрат на строительство; риск качества работ (дефекты, несоблюдение стандартов); риск несоблюдения сроков; ресурсный риск; банкротство частного партнера; технологический риск; невозврат вложенных инвестиций; риск обслуживания

Таблица 8

**МАТРИЦА ПРИОРИТЕТНЫХ ДЕЙСТВИЙ [4, С. 23]**

Приоритетные действия = уровень риска * меры по смягчению						
меры по смягчению	нет	не требуется действий	средний приоритет	высокий приоритет	высокий приоритет	критический
	да	не требуется действий	низкий приоритет	средний приоритет	средний приоритет	высокий приоритет
–		не имеет значения	низкий	средний	высокий	критический
Уровень риска						

03/PPTA-Risk-Guidance-Documents\_9.30.2011\_Old-Version.pdf.

**Литература**

1. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ [Электронный ресурс]: федер. закон от 13 июля 2015 г. №224-ФЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Сергеев А.А. Особенности рисков в государственно-частном партнерстве [Текст] / А.А. Сергеев // Изв. ВолгГТУ. – 2011. – С. 18-22.
3. Соколов М.Ю. Управление рисками в проектах государственно-частного партнерства [Текст] / М.Ю. Соколов, С.В. Маслова // Вестн. СПб. ун-та. – 2013. – №4. – С. 100-124.
4. Public-private partnerships fiscal risk assessment model user guide [Electronic resource]. URL: <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/pdf/PFRAMmanual.pdf>.
5. PPTA risk analysis guidance [Electronic resource]. URL: <http://www.p3virginia.org/wp-content/uploads/2015/>

**Ключевые слова**

Управление рисками; государственно-частное партнерство; оценка рисков; матрица рисков; реестр рисков; распределение рисков; меры снижения рисков; сотрудничество государства и бизнеса; рисковое событие; типология рисков.

Минина Ивета Сергеевна

## РЕЦЕНЗИЯ

В рецензируемой статье автор исследует проблему рисков в системе государственно-частного партнерства (ГЧП) при подготовке и реализации его проектов. При этом он справедливо считает, что государственный и частный партнеры должны стремиться достигнуть оптимального распределения рисков, позволяющего управлять рисками той стороне, которая может наилучшим образом справиться с ними.

При реализации проектов ГЧП автором предлагается выделять семь стадий процесса управления рисками: сбор информации о рисках из доступных источников; выявление перечня рисков, свойственных конкретному проекту и определение причин рисков; оценка рисков путем определения вероятности наступления рискового события, его последствий и уровня риска; распределение рисков между частным партнером и государством; предупреждение рисков и принятие мер по смягчению последствий и снижению возможного ущерба; приоритетные действия, направленные на

снижение рисков, наносящих наибольший ущерб реализации проекта ГЧП; мониторинг рисков и контроль результатов.

В статье рассматривается методика оценки рисков и предлагается алгоритм управления рисками при реализации проектов ГЧП. Статья основана на проведенном автором анализе литературы в области ГЧП и управления рисками. В работе делается вывод о том, что справедливый механизм распределения рисков между сторонами ГЧП и правильная оценка рисков имеют решающее значение для успешного осуществления проектов ГЧП, что имеет важное значение для развития ГЧП в различных отраслях экономики и социальной сферы современной Российской Федерации в условиях дефицита государственных инвестиций.

*Ишина И.В., д.э.н., профессор, кафедра Теории и практики государственного контроля ИГСУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Москва.*

[Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ](#)