

doi:10.18720/SPBPU/2/id19-25

Сергеева Н. Ю.

РИСКИ УЧАСТНИКОВ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

*Санкт-Петербургский государственный экономический
университет, Санкт-Петербург, Россия*

Аннотация. Согласно стратегии пространственного развития и майским указам Президента Российской Федерации, развитие транспортной инфраструктуры является одним из приоритетных задач Правительства. Для реализации стратегически важных проектов в нужный момент времени активно применяют механизмы государственно-частного партнерства (ГЧП). Принимая во внимание, что риски являются неотъемлемой частью любого инфраструктурного проекта, а участники проектов ГЧП сталкиваются с новыми для себя рисками, в данной статье автором предлагается рассмотреть наиболее вероятные риски участников проектов ГЧП и сформулировать предложения по управлению выявленными рисками.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), проектные риски, распределение рисков, транспортная инфраструктура.

RISKS OF PARTICIPANTS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS

St. Petersburg State University of Economics, St-Petersburg, Russia

Abstract. According to the strategy of spatial development and the May decrees of the President of the Russian Federation, the development of transport infrastructure is one of the priority tasks of the Government. For the implementation of strategically important projects at the current time, the public-private partnership (PPP) mechanisms are widely using now. Taking into consideration that risks are an integral part of any infrastructure projects, at the same time participants of PPP projects may face new risks, in this article the author propose to consider the most probable risks and formulate suggestions for managing the identified risks.

Key words: public-private partnership (PPP), project risks, risks allocation (risk-sharing), transport infrastructure.

В краткосрочной перспективе увеличение объема инвестиций в инфраструктуру создает новые рабочие места, в среднесрочной перспективе стимулирует экономический рост, а в долгосрочной — снижает транспортные издержки предприятий и улучшает качество жизни населения.

Представленный в августе 2018 года Министерством экономического развития Правительству проект плана развития магистральной инфраструктуры включает 690 проектов, из которых 296 в разделе автомобильной инфраструктуры, которая является наиболее капиталоемкой и соответственно, сопряженной с наибольшим количеством рисков. Реализация всех проектов плана оценивается в 6,8 трлн. рублей в период с 2019 по 2024 годы, при этом финансирование из федерального бюджета предполагается только частичное.

В тоже время применение механизмов государственно-частного партнерства позволяет не отказываться от реализации страте-

гически важных объектов. Для инвесторов применение механизма государственно-частного партнерства позволяет получать доход от своей деятельности, параллельно участвуя в процессе развития инфраструктуры страны, региона и муниципального округа.

Государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества [1].

Следует отметить, что ГЧП – форма взаимодействия публичного партнера и частного партнера, при которой должен соблюдаться баланс интересов обеих сторон, а распределение рисков партнеров должно происходить в зависимости от того, какая сторона может успешнее управлять тем или иным риском.

Участниками проектов ГЧП являются: публичный и частный партнер. На публичной стороне могут выступать органы власти любого уровня в зависимости от их полномочий и задач, решаемых проектом. На частной стороне могут выступать инвесторы, подрядчики, проектные организации, зачастую объединенные в специальные проектные компании.

Частная сторона берет на себя обязательства по полному или частичному финансированию проекта, обеспечению модернизации инфраструктуры и её дальнейшей эксплуатации.

Публичная сторона предоставляет необходимое имущество (включая земельные участки), а также в предусмотренных случаях гарантирует возврат инвестиций частной стороны, в том числе за счет бюджетных выплат [2, с. 3].

Порядок реализации проекта с применением механизмов ГЧП отличается от порядка реализации проекта по классическому государственному заказу и состоит из следующих этапов:

1. Предпроектные работы, включающие транспортную модель. Определение перспективного трафика является одним из ключевых моментов подготовки проекта и определения формы реализации будущего проекта.

2. Формирование концепции реализации проекта, которая включает:

а). Юридическую составляющую, в которой определяется и обосновывается возможность структурирования проекта с применением механизма ГЧП, а также определяется возможная модель (Концессия, Соглашение о ГЧП, Долгосрочное инвестиционное соглашение).

б). Финансовую модель: опережаются основные экономические показатели при применении различных моделей реализации проектов.

с). Техническую часть: определяются технические параметры будущего объекта.

3. Получение субсидий из федерального бюджета при необходимости и возможности.

4. Подготовка конкурсной документации: обычно подготовка конкурсной документации относится к юрисдикции публичного партнера, за исключением модели частной концессионной инициативы, при которой подготовку конкурсной документации осуществляет частный партнер.

5. Проведение конкурса.

6. Заключение концессионного соглашения о ГЧП.

На каждом из этих этапов у участников проектов ГЧП могут возникнуть риски, управление которыми будут отличаться от управления схожими рисками при реализации проектов по государственному заказу.

Риски – неотъемлемая часть любого инфраструктурного проекта. Одним из преимуществ проектов ГЧП является гибкое распределение рисков между частным и публичным партнерами [2, с. 6].

Для целей данной статьи был произведен обзор рисков, возникающих при реализации транспортных инфраструктурных про-

ектов. Данный вопрос детально рассматривается в трудах зарубежного автора Э. Йескомб, а также в практических руководствах для органов государственной власти и инвесторов, опубликованных Всемирным банком и Европейским Банком Реконструкции и Развития.

Существует несколько классификаций рисков в проектах ГЧП.

Риски проектного финансирования по Э. Йескомб могут быть подразделены на три основных вида:

1). Коммерческие риски (также известны как проектные риски) – это риски, которые присущи самому проекту или рынку, на котором он функционирует.

2). Макроэкономические риски (также известны как финансовые риски) относятся к внешним экономическим воздействиям, которые оказывают не прямое влияние на проект (например, инфляция, процентная ставка, коэффициенты обмена валют и т. п.).

3). Политические риски (также известные как страновые риски) связаны с результатами деятельности правительства или политическими форс-мажорными обстоятельствами, такими как война или гражданское неповиновение (особенно ярко они проявляются в проектах, которые привлекают международное финансирование) [3, гл. 7,8,9].

По одной из классификаций риски участников проектов ГЧП делятся на:

1). Строительные (технические) риски.

К таким рискам относятся ошибки в проектной документации, срыв сроков строительства, ненадлежащее качество реконструкции или строительства объекта и т. д. Чаще всего за такие риски отвечает частная сторона, за исключением случаев, когда публичный партнер не осуществляет надлежащим образом возложенные на него обязательства (например, не предоставляет земельные участки).

2). Коммерческие риски.

Это риски, снижающие объем финансовых поступлений, среди них выделяют риск падения спроса на услуги в рамках проекта/недостаточный трафик в автодорожных проектах. Как правило,

коммерческие риски разделяются между публичным партнером и частным партнером.

3). Финансовые риски.

К этому виду рисков относятся: изменение банковских процентных ставок, курсов валют, уровня инфляции и др. На практике большую часть финансовых рисков принимает на себя частный партнер.

4). Политические и правовые риски.

К политическим рискам можно отнести изменение отношения органов власти к проекту, изменение государственной политики в сфере реализации проектов и др. К правовым рискам относятся все изменения в законодательстве, которые могут прямо или косвенно повлиять на реализацию проекта.

5). Информационные риски.

Под этим видом рисков прежде всего предполагается усиление внимания контрольно-надзорных органов, общественных и экологических организаций, политических оппонентов действующей власти к социально-значимым капиталоемким проектам, которые реализуются с применением механизмов ГЧП [2, с. 6-7].

Приведем еще одну классификацию рисков, согласно практическому руководству Всемирного Банка (Дж. Делмон):

- 1). Политический риск.
- 2). Правовой и регулятивный риск.
- 3). Риск не завершения строительства в срок.
- 4). Риск невыполнения обязательств.
- 5). Операционный риск.
- 6). Финансовый риск.
- 7). Валютный риск.
- 8). Риск спроса.
- 9). Экологический и социальный риски [4].

Как видно из приведенных классификаций, риски участников проектов ГЧП схожи, отличие заключается только в их классификации.

Далее предлагается рассмотреть пути минимизации негативного влияния этих рисков на участников проектов ГЧП и способы управления ими.

Классический план по управлению рисками содержит следующие этапы: идентификация рисков, качественный и количественный анализ, разработку мер по реагированию на риски, а также мониторинг и контроль рисков.

Под идентификацией рисков понимается выявление и описание рисков, присущих проектам ГЧП. Качественная и количественная оценки предусматривают проведение экспертной и стоимостной оценки рисков, результатом которых является разделение выявленных рисков на требующие и не требующие реагирования.

Следующим этапом является распределение рисков между участниками проекта ГЧП.

После чего каждой стороной проводятся мероприятия по предотвращению рисков и минимизации их влияния.

Существует несколько путей предотвращения негативных последствий от возможных рисков. К ним относятся: избегание, минимизация, передача, принятие.

Избегание предполагает изменение плана участия в проекте до положения, когда риск будет исключен полностью.

Минимизация – снижение вероятности риска путем изменения плана проекта и создания резервных фондов.

Передача риска предполагает нахождение третьей стороны, готовой взять на себя тот или иной риск.

Принятие риска включает заблаговременную подготовку к принятию последствий риска, так называемый план реагирования, а также создание резервных фондов для целей ликвидации последствий наступления риска.

В табл. 3.9 выборочно приведены риски участников проектов ГЧП и возможное распределение рисков между участниками.

В качестве выводов проведенного в рамках данной статьи исследования следует отметить, что не существует единой классификации рисков участников проектов ГЧП. Принимая во внимание уникальность каждого проекта ГЧП, все участники могут столкнуться с новыми для себя рисками. Однако, одной из особенностей распределения рисков между участниками проектов ГЧП является то, что риски возлагаются на того участника, кто лучше способен управлять данным риском.

**Матрица распределения рисков
участников проектов ГЧП**

Основные риски	Публичный партнер	Частный партнер
Риски проектирования:		
Нарушение срока согласования проектной документации Концедентом на предмет её соответствия техническим нормам	V	
Изменение норм проектирования	V	V
Риски, связанные с предоставлением и использованием земельного участка	V	
Риски строительства:		
Превышение проектной стоимости		V
Существенное изменение макроэкономической ситуации, повлекшее за собой превышение стоимости	V	V
Действия или бездействия подрядчиков		V
Риски эксплуатации объекта		V
Риски управления объектом		V
Обстоятельства непреодолимой силы	V	V
Риски, связанные с получением прибыли:		
Перенос сроков начала эксплуатации	V	V
Объем прибыли (включая колебания курсов валют, инфляцию)	V	V
Политические риски	V	
Риски изменения законодательства	V	V

Одним из наиболее действенных способов предотвращения возникновения рисков в проектах ГЧП автором выделяется качественная предпроектная проработка проекта ГЧП и создание согласованной всеми участниками проекта матрицы рисков.

Литература

1. Федеральный закон от 13.07.2015 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации».
2. Время инвестировать в инфраструктуру, обзор, подготовленный экспертами P&P Unity и стратегической группы «Гиперион», февраль 2018.
3. **Yescombe E. R.** Principles of Project Finance/ – second edition. – YCL Consulting Ltd, 2014. 541 с.
4. **Делмон Джеффри.** Государственно-частное партнёрство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти/ ИЦ «Апельсин», 2010. 261 с.
5. Менеджмент в строительстве: учебник / В. В. Бузырев, И. В. Федосеев, В. Ф. Мартынов. 2-е изд., стер. М.: КРОНУС, 2017. 320 с.
6. **Еганян А.** Инвестиции в инфраструктуру: деньги, проекты, интересы. ГЧП, Концессии, проектное финансирование / Альберт Еганян. М.: Альпина Паблишер, 2015. 715 с.