Типология рисков по проектам государственно-частного партнерства

Аннотация

В статье предложена классификация рисков при реализации проектов государственно-частного партнерства. Автор проводит идею о том, что передача рисков частному бизнесу является главным преимуществом реализации государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: типология рисков, классификация рисков, государственно-частное партнерство, концессия, контракт, управление рисками, частный бизнес

Матаев Талгат Мустафаевич
соискатель, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Москва
matayev_tm@mail.ru

В международной практике в условиях ограниченности государственных ресурсов одним из способов реализации инвестиционных проектов признан механизм государственно-частного партнерства (ГЧП). Проекты, реализованные по схеме ГЧП, оказывают положительное воздействие на развитие региона и страны в целом.

Основной задачей при управлении рисками по этим проектам является их разделение между участниками.

Можно привести множество примеров, когда проекты ГЧП не были реализованы из-за отсутствия согласованных договоренностей по разделению возможных рисков между участниками и стремлением каждой из сторон переложить ответственность на другую.

Управление рисками должно проходить пять стадий [3]:

– *идентификация рисков:* выделение тех рисков, которые свойственны конкретному проекту;

– *оценка рисков:* определение вероятности рисков, идентифицированных на предыдущей стадии, и их величины;

– *распределение рисков:* выбор ответственных за каждый риск из числа партнеров проекта или

достижение договоренности относительно механизма, который позволит разделять риски;
– *смягчение рисков:* меры по снижению рисков и вероятности их возникновения;
– *мониторинг рисков:* отслеживание идентифицированных и появляющихся новых рисков в процессе выполнения проекта.
Эти стадии выстроены в той последовательности, в какой они протекают при реализации проектов и выпадение какой-нибудь стадии из этой цепочки может привести к очень тяжелым последствиям.

Классификации рисков

Передача рисков частному бизнесу – вот в чем главное преимущество реализации государственно-частного партнерства. Но уровень подготовки частного сектора для принятия такого большого груза ответственности по рискам может снизить процесс осуществления проекта.
В первую очередь, преимущества от сотрудничества с частным бизнесом получает государственный сектор, так как в результате привлечения частного капитала у него появляется возможность реализовать социальные и общественно-значимые проекты в полной мере. В процессе объединения капиталов государства и частного бизнеса увеличивается возможность привлекать дополнительные инвестиции и расширять таким образом производственные мощности, но при условии равномерного и справедливого распределения рисков.
Одна из основных задач, которая стоит перед участниками проектов ГЧП, состоит в том, чтобы как можно точнее и более полно классифицировать и распределить риски, которые каждый из них берет на себя. Классифицировать – значит систематизировать все возможные виды рисков по их признакам через объединение большого количества их подвидов.
Классификация рисков осуществляется по следующим направлениям [4]:
– в зависимости от факторов возникновения;
– в зависимости от сферы возникновения;
– в зависимости от стадии реализации проекта.
Кабашкин В.А., в зависимости от классификации, выделяет следующие виды рисков: ретроспективные, текущие, перспективные, политические, правовые, экономические, внешние, внутренние, чистые, дина-

можно привести множество примеров, когда проекты государственно-частного партнерства не были реализованы из-за отсутствия согласованных договоренностей по разделению возможных рисков между участниками

мические, производственные, общественные, коммерческие, финансовые, валютные, инвестиционные. Варнавский В.Г., Клименко А.В. и Королев В.А. в своей работе [5] выделяет четыре основные категории рисков при осуществлении проектов ГЧП: 1) политические и правовые; 2) технические; 3) коммерческие; 4) экономические, валютные и финансовые.

Нельзя упускать такой факт, что риски при ГЧП зависят также и от форм осуществления проектов.

Принципы распределения рисков между сторонами партнерства

Так, при проектах BOT (строительство – владение – передача) обычно вовлекаются множество взаимосвязанных по контракту сторон: с одной стороны, государство и проектная компания, с другой стороны – кредиторы, строительные компании, поставщики оборудования, независимые инвесторы и потребители или конечные пользователи продукции. Обычно предприятие, представляющее проектную компанию, состоит из строительных компаний, поставщиков оборудования, частных инвесторов и компании-оператора. Инвесторы могут включать институциональных инвесторов и международные финансовые агентства. В дополнение к этому, сложные финансовые мероприятия необходимы не только из-за того что вовлечено множество сторон, но и чтобы без обеспечения суверенных гарантий государства, проектная компания и кредиторы могли найти средства для покрытия рисков, включая страхование и получение различных форм гарантий. В связи с этим, можно сказать, что риски при реализации подобных контрактов будут распределяться путем долгого переговорного процесса и потребуют системного подхода.

В случаях с контрактами по проектному финансированию к разделению рисков необходимо подходить с точки зрения понимания реальных объемов финансирования, сроков их осуществления и возможности своевременности возврата.

передача рисков частному бизнесу – вот в чем главное преимущество реализации государственно-частного партнерства

Распределение рисков между участниками проекта определяется после рассмотрения ряда факторов, включая общественную заинтересованность в развитии соответствующей инфраструктуры и степень риска, с которой сталкивается проектная компания, инвесторы и кредиторы.

Практические рекомендации, подготовленные для организаций-заказчиков в ряде стран, часто содержат ссылку на общие принципы распределения рисков, связанных с проектами. Один из принципов заключается в том, чтобы риск закрывал тот участник государственно-частного партнерства, который способен сделать это лучше.

Также они предусматривают возложение рисков, связанных с проектами, на ту сторону, которая имеет наиболее легкий доступ к инвестиционным схемам или наибольшую способность диверсифицировать такие риски или уменьшать их при наиболее низких затратах. Однако на практике распределение рисков часто является фактором, связанным как с политическими соображениями (например, публичная заинтересованность в проекте или совокупные обязательства организации-заказчика по различным проектам), так и с относительной прочностью переговорных позиций сторон.

В *табл.* (*см. на с. 8*) в упрощенной форме показаны различные типы рисков и их возможное распределение между сторонами концессионного проекта[1] [6].

Кроме того, при распределении рисков, связанных с проектами, важно учитывать финансовое положение сторон, на которые возлагается конкретный риск, а также их способность нести последствия такого риска, если он материализуется.

один из принципов распределения рисков заключается в том, чтобы риск закрывал тот участник государственно-частного партнерства, который способен сделать это лучше

Типология рисков

Учитывая изложенное и анализируя существующую классификацию, приведем следующую типологию рисков.

[1] Концессия – одна из форм государственно-частного партнерства. По своему экономическому содержанию отражает отношения между государством и частным капиталом по поводу управления государственной собственностью на основе частной инициативы в рамках договорных отношений, а также форма деятельности, основанная на временном использовании государственной собственности негосударственным субъектом этой собственности. Концессия подразумевает, что концедент (государство) передает концессионеру (представителю бизнеса) право на эксплуатацию (строительство и т.п.) объектов инфраструктуры, предприятий, оборудования и т.д. – *Прим. ред.*

Таблица

Типы рисков, возникающих при концессии, и их возможное распределение между сторонами

Вид риска	Концедент	Концессионер
1. Политические риски:		
– экспроприация;	X	
– общая модификация в законах и налоговой системе;		X
– специфическая модификация в законах и налоговой системе;	X	
– политические события;	X	
– расторжение концессии государством;	X	
– ограничение конвертируемости валюты	X	
2. Риски завершения строительства:		
– приобретение земли;	X	
– превышение затрат (исключающих изменение в проекте);		X
– превышение затрат (изменение в проекте);	X	
– увеличение финансовых затрат;		X
– риски в спецификации и качестве работ;	X	X
– риск задержек во времени из-за административных процедур;	X	X
– убытки, понесенные при выполнении работ;		X
– банкротство компании-концессионера	X	
3. Эксплутационные риски:		
– воздействие на окружающую среду;		X
– форс-мажорные события;	X	X
– технологический риск;		X
– превышение затрат;		X
– изменения в спецификации	X	
4. Коммерческие риски:		
– падение в трафике;	X	X
– политика управления ценой;	X	
– другие доходы;		X
– строительство конкурирующих объектов	X	X
5. Финансовые риски:		
– инфляция;	X	X
– процентные ставки;	X	X
– валютные курсы		X
6. Правовые риски:		
– разрешения и лицензии;	X	X
– судебный процесс	X	X

Условно риски можно поделить на классические и специальные. К классическим рискам проекта ГЧП относятся: риски, возникающие по ходу развития, ценовые риски и производственные риски. К специальным рискам проекта ГЧП относятся: рыночные риски, валютные риски, риски изменения процентов, политические риски, эксплуатационные и управленческие риски, риски нехватки сырья и материалов, а также форс-мажорные события.

Также можно классифицировать риски на проектные, политические и регулятивные риски. К проектным рискам относятся: коммерческие, конструкционные, риски эксплуатации. К политическим и регулятивным рискам относятся: потенциальные конфликты между различными регулирующими органами; адекватность государственной структуры и риск изменения в регулятивной среде; политика установления цен и тарифов; риск изменения экономической и политической ситуации; перераспределение публичного управления; проведение переговоров после подписания контрактов.

Возможно альтернативное классифицирование рисков на объективные и субъективные риски. Объективные риски происходят в произвольном случае, например, от изменений в спросе или факторов, влияющих на затраты по строительству и эксплуатации. Субъективные риски возникают в результате поведения участников проекта. Типичными примерами являются изменения в нормах, которые могут повлиять на доход, генерируемый проектом. Различие между объективными и субъективными рисками важно, поскольку первые могут быть застрахованы, тогда как влияние последних может быть сокращено или устранено путем правильной их оценки.

Нельзя не сказать о правовых рисках, так как во время действия контракта правовое поле также имеет тенденцию к изменению. Принимаются новые нормативно-правовые акты (законы, указы, постановления и т.д.), могут пересматриваться действующие инструкции и нормы, повышаются экологические требования. Финансовые последствия от этих изменений понесут все участники контракта, как государственный сектор, так и частный бизнес, а также все взаимосвязанные компании с этим проектом. Это и инвестиционный сектор, страховые организации, а также конечные потребители.

различие между объективными и субъективными рисками важно, поскольку первые могут быть застрахованы, тогда как влияние последних может быть сокращено или устранено путем их правильной оценки

Заключение

В заключение важно подчеркнуть, что при любых обстоятельствах должны распределяться не только преимущества, но и риски реализуемых проектов государственно-частного партнерства. И ГЧП дает реальную возможность как частному, так и государственному сектору разделить риски совместного проекта, при этом обеспечив гарантию не только возврата вложенных инвестиций, но и получения дивидендов.

Литература

1. Report to Congress on Public-Private Partnerships. US Department of Transportation. 2004. P.10.
2. Семинар «Государственно-частные партнерства – новая форма взаимодействия государственного и частного секторов в финансировании инфраструктурных и социальных проектов». – М.: Посольство Великобритании, 2003. – С. 27.
3. Public Private Partnerships. Risk Management. Queensland Government. 2002. P. 7.
4. Кабашкин В.А. Государственно-частное партнерство: международный опыт и российские перспективы. – М.: ООО «МИЦ», 2010. – С. 341.
5. Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А. Государственно-частное партнерство. Теория и практика: учебное пособие. – М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2010. – С. 112.
6. Public Private Partnerships and the Poor Dolphin Coast Water Concession, Hemson D., Batidzirai H.

pn

Talgat M. Matayev
Applicant, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow

Types of Risks in Public-Private Partnership

Abstract

A comprehensive classification of risks under realization of public-private partnership projects is suggested in the article. The writer advocates the idea that shifting the risks to private business is the main advantage of public-private partnership.

Keywords: types of risks, classification of risks, public-private partnership, concession, contract, risk management, private business