

сурсов. В частности, функционирование блока «Функции» соответствует проектируемой в данном исследовании методике формирования и реализации стратегий, а функционирование блока «Управление» было продемонстрировано с использованием программного обеспечения Adonis SV 2.1. Также установлено, что оптимально представить «выход» системы как целевую стратегическую программу.

### Литература

1. Kaplan R. S., Norton D. P. Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System // Harvard Business Review. 1996. № 1. P. 75.
2. Lynch R. Corporate Strategy. London: Pitman Publishing, 1997. P. 79.
3. Виханский О. С. Стратегическое управление. М.: Гардарики, 1998. С. 39.
4. Фаэй Л., Рэнделл Р. Курс МБА по стратегическому управлению / пер. с англ. М.: Альпина Паблшер, 2002. С. 265–383.

УДК 336.1

**Фурсов Виктор Александрович, Лазарева Наталья Вячеславовна**

## УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

*В статье рассмотрена роль государственно-частного партнерства (ГЧП) как эффективного инструмента экономического и социального развития на региональном и местном уровнях, исследуется механизм управления и распределения рисков ГЧП для государственного и частного партнера, а также процедура оценки рисков как одного из этапов оценки эффективности проектов государственно-частного партнерства. Авторами выделены наиболее важные проблемы, препятствующие нормальному развитию ГЧП в России, предпринята попытка разработать поэтапный алгоритм оценки рисков ГЧП, позволяющий управлять ими в ходе реализации проектов ГЧП с целью не только возврата вложенных инвестиций, но и получения дивидендов.*

**Ключевые слова:** государство, государственно-частное партнерство (ГЧП), распределение рисков ГЧП, управление рисками при ГЧП, управление проектами.

**Victor Fursov, Natalia Lazareva**

### RISK MANAGEMENT IN PROJECTS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

*The article discusses the role of public-private partnerships (PPP) as an effective tool for economic and social development at the regional and local levels, studied the mechanism of control and risk allocation of PPP for public and private partners, as well as the procedure of risk assessment as one of the stages of evaluating the effectiveness of projects of state private partnerships. The authors highlight the most important issues impeding the normal development of PPP in Russia, an attempt to develop step by step algorithm for estimating the risks of PPP allows you to manage them in the implementation of PPP projects with the aim of not only the return on investment, but also to receive dividends.*

**Key words:** state, public-private partnership (PPP), PPP risk allocation, risk management in PPP, project management.

В условиях становления в России экономической системы, основанной на сочетании рыночной саморегуляции и государственного регулирования необходимо развивать сотрудничество государства и бизнеса, координацию процессов такого взаимодействия. Одним из таких механизмов является государственно-частное партнерство (ГЧП), позволяющего привлечь частные инвестиции в реализацию общественно значимых проектов с наименьшими затратами и рисками для их участников.

Усиление взаимодействия государства и бизнеса более всего находит свое отражение в таких отраслях, как здравоохранение, образование, электроэнергетика и транспорт. Предприятия в таких сферах не могут быть подвержены приватизации в силу особой значимости, но при этом для их развития и поддержки функционирования необходимы средства, которыми часто государство обладает в недостаточном объеме. В этом случае находит свое применение такая форма взаимодействия власти и бизнеса, как государственно-частное партнерство.

В современных условиях ГЧП есть эффективный инструмент экономического и социального развития как на региональном, так и на местном уровнях. Оно может служить средством привлечения ресурсов в проекты, в которых государственные и местные органы власти смогут сохранить контроль и наладить сотрудничество с инвесторами. Целесообразность отношений в процессе реализации региональных проектов и программ развития есть необходимое условие организации взаимовыгодного сотрудничества государственных учреждений и частного сектора [11].

Преимущества проектов ГЧП заключаются прежде всего в привлечении средств частного сектора для финансирования объектов общественного значения; уменьшении государственных расходов по эксплуатации объектов инфраструктуры; сокращении стоимости и времени осуществления проекта; распределении рисков проекта между государством и частным сектором; обеспечении эффективного управления проектом в результате передачи управленческих функций частному сектору; задействовании инновационных технологий в инфраструктурные проекты; возможности государства сохранить право собственности на объекты инфраструктуры; улучшении инвестиционного климата [10].

Самым сложным и проблемным для реализации ГЧП является вопрос управления рисками. Взаимодействие бизнеса и государства при ГЧП – это нахождение баланса при соблюдении двух интересов. С одной стороны, это выполнение социальных обязательств государства, а с другой стороны, стремление к получению прибыли частной стороной. При этом то и другое сопряжено с определенными рисками для обеих сторон.

Существенным является и то, что для развития и наиболее эффективного применения механизма ГЧП в рамках реализации проектов в России необходимо преодолеть массу проблем. Марков М. выделяет четыре категории наиболее важных проблем, препятствующих нормальному развитию ГЧП в России:

- 1) отсутствие необходимой нормативно-правовой базы для полноценного внедрения ГЧП, комплексного подхода к ее формированию и единого регулирующего органа по реализации ГЧП в РФ;
- 2) отсутствие принципов практического осуществления партнерства между государством и бизнесом в России;
- 3) отсутствие институционального подхода к организации системы подготовки кадров по реализации и совершенствованию механизма ГЧП;
- 4) наличие общих сдерживающих факторов в развитии ГЧП [11].

Говоря об общих сдерживающих факторах, следует упомянуть силу национальных особенностей: принятые во всем мире формы ГЧП требуют трансформации и адаптации к российским реалиям. [2] Именно поэтому российская практика применения проектов ГЧП началась с инфраструктурных программ. Внедрение в жизнь механизма ГЧП при реализации общественно-значимых проектов требует как оценки рисков, так и управления ими.

Управление рисками включает в себя следующие стадии: выявление рисков, которые свойственны для конкретного проекта; оценка рисков; распределение рисков между участниками проекта ГЧП; действия по минимизации рисков; а также постоянный мониторинг ранее выявленных рисков и появление новых [7].

Субъектами управления рисками проекта ГЧП являются: РФ и субъекты РФ, муниципальные образования, инвесторы, частные компании (строительные компании, проектировщики), страховые организации [6].

При реализации проектов ГЧП выделяют правовые, политические, коммерческие, технические, экономические, валютные риски. Правовые риски связаны как с применимым законодательством, так и с судебной защитой партнеров-участников ГЧП. Политические риски связаны с военным положением, разнообразными волнениями, а также с изменением законов или иных нормативно-правовых актов [6]. Среди коммерческих рисков выделяют неплатежеспособность потребителей, превышение сметы на строительство объекта, снижение спроса на услуги, невостребованность объекта. Технические риски связаны с ошибками в проектировании, несоблюдением сроков, применением устаревших технологий. Экономические риски могут выражаться в недостаточности и ненадежности финансирования, инфляции, нестабильностью положения рынка по проекту ГЧП. Валютные риски связаны с колебанием курса валют, а также системой кредитно-денежного регулирования, ведь инвестором по проектам ГЧП могут выступать зарубежные партнеры.

Особый характер распределения рисков между участниками проектов ГЧП также является важной особенностью в современной практике. Срок, в течение которого будет предоставляться услуга, определяет не государство, а частный сектор, которому необходимо вернуть вложенные средства. Многообразие применяемых на практике форм контрактов лишь юридически закрепляет обязательства сторон, напрямую связанные с распределением ответственности и рисков [13]. Дискуссионным является вопрос: сколько же рисков должно быть передано частному сектору, а сколько государству? Чем больше рисков передается бизнесу, тем больше будет желанная прибыль, которую он потребует. Риски целесообразно передавать той стороне, которая наиболее эффективно может с ними справиться. Для этого необходимо проводить оценку рисков, а при их распределении учитывать специфические характеристики проекта, возможности и преимущества каждой из сторон, а также возможность государства управлять риском и контролировать его; возможность частного партнера управлять риском и контролировать его; предпочтительный вариант распределения рисков с точки зрения общественного интереса [13].

Несмотря на то что оценка рисков и в целом проекта для различных участников может быть неоднозначна, всё же она актуальна для каждого из них. При разработке алгоритма оценки эффективности проектов ГЧП необходимо исследовать данное явление и анализировать основные компоненты управления: эффективность проекта и самого партнерства, его ценности и целесообразности. Эффективность делового взаимодействия в сфере государственно-частного партнерства зависит от того, насколько умело осуществляется экономический анализ этого процесса [6]. Процесс по оценке проектов ГЧП традиционно содержит в себе технико-экономическое обоснование (ТЭО). ТЭО – это проведение технической, финансовой, экономической, юридической и экологической оценки, оценки ключевых рисков и жизнеспособности проекта ГЧП [14]. Технико-экономическое обоснование ГЧП должно убедительно обосновывать, что данный проект гораздо привлекательнее традиционного проекта государства. По нашему мнению, необходимо учитывать следующие факторы:

- конкретные результаты, планируемые к достижению в процессе реализации проекта. Они должны быть четко поставлены, согласованы с заинтересованными сторонами, точно определены и пригодны для измерения и мониторинга;
- стабильность технологических и других соответствующих аспектов, т. е. контракт должен составляться так, чтобы его не нужно было постоянно адаптировать к изменяющимся условиям окружения;
- частный сектор имеет потенциально лучшие, чем государственный сектор, способности или навыки для осуществления проекта и предоставления необходимых услуг;
- при подаче заявок на выполнение проекта ГЧП уровень конкуренции заведомо очень высок.

Таким образом, к качественным критериям необходимо отнести: наличие частного инвестора, стратегическую важность проекта, наличие положительных социальных эффектов, невозможность реализации проекта без государственной поддержки, положительное заключение экспертов [16].

Мы также считаем, что при проведении количественного анализа в первую очередь необходимо оценить целесообразность проекта ГЧП с точки зрения его различных сторон: финансов, экономики, социальной сферы. Основные аспекты количественного анализа сводятся к оценке существующих рисков в процессе организации данного взаимодействия. Таким образом, реализация ГЧП связана с определенными рисками, характерными как для органа государственной или муниципальной власти, так и для бизнес-структур.

Государство, по нашему мнению, должно уделять больше внимания техническим ошибкам на стадии разработки проекта закупок материальных ресурсов, выбору форм государственно-частного партнерства; характеристикам частного партнера и качеству предоставляемых им услуг.

Что касается частного партнера, то для него наиболее актуальны риски, обусловленные деятельностью государственных органов власти, связанные с участием государства как партнера в проектах государственно-частного партнерства.

На уровне субъектов Российской Федерации доминантную группу составляют следующие риски: недостаток долгосрочного финансирования, слабая законодательная база, политические, рыночные риски [3]. Регионам присущи такие риски, как: недостаточно прозрачная процедура тендера, валютный риск (для иностранных инвестиций), способность государства погасить свои обязательства в долгосрочной перспективе, коррупция, неясный и непроверенный налоговый режим.

При проведении оценки рисков необходимо рассмотреть следующие возможные варианты. С одной стороны, привлечением различных специалистов-оценщиков может заниматься как в отдельности частная сторона, так и государственная. Задача состоит в том, чтобы найти добросовестных оценщиков и быть уверенными в их неангажированности. В противном же случае, наоборот, способствовать процветанию коррупции и «системе откатов» за правильную оценку заинтересованных участников проекта. С другой стороны, возможно создание рабочей группы экспертов из представителей партнеров в равных пропорциях. В свою очередь экспертов выбирать из предложенных сторонами кандидатур путем голосования или открытого обсуждения при переговорах.

Используя вероятностные оценки рисков, полученные экспертами, можно дать балльные оценки наступления рисков и определить суммарный балл по всем категориям риска [1]:

$$R = \sum_{i=1}^n W_i \cdot V_i \quad (1)$$

где  $R$  – балльная оценка риска;  $W_i$  – вес риска по степени значимости;  $V_i$  – вероятность наступления риска.

Полученные оценки уровня риска проекта ГЧП могут использоваться для предварительного упорядочивания по критерию риска альтернативных проектов, выбора предпочтительного проекта ГЧП и для управления риском при разработке мероприятий по его уменьшению в ходе реализации проекта.

Важной особенностью ГЧП является проблема распределения рисков между сторонами – непосредственными участниками проекта, поскольку долгосрочность периода реализации проекта связана с желанием частного сектора вернуть собственные инвестиции. К тому же существующие формы контрактов лишь юридически закрепляют обязательства сторон, которые напрямую связаны с распределением ответственности и рисков.

Проблема распределения рисков требует системного подхода, что позволит [12]:

- выделить четкие критерии распределения рисков;
- оценить вероятность возникновения рисков и потенциального ущерба;
- разработать меры для минимизации рисков, рассчитать их эффективность и стоимость для каждого партнера;
- определить оптимальный набор мер смягчения рисков с учетом финансовых ограничений проекта;
- ранжировать риски с учетом предполагаемых мер по их смягчению;

- определить финансовые возможности частного партнера по несению рисков;
- учитывать не формализуемые факторы, в том числе в отношении финансовых возможностей частного партнера.

Эффективное распределение рисков основано на следующих принципах [7]. Риск необходимо перенести на того участника проекта, который:

- способен управлять вероятностью реализации риска. Например, риски производства в общем случае должен нести частный партнер, обладающий большим опытом, мотивацией и инструментарием для контроля процесса производства.
- умеет воздействовать на результативность проекта. Так, органы государственной власти могут понизить влияние политических рисков на проект ГЧП, отнеся соответствующие расходные обязательства бюджета к категории государственного долга.
- обладает возможностями для покрытия последствий реализации риска.

В целом механизм распределения рисков сводится к анализу всего комплекса рисков по проекту. В этом случае для привлечения капитала следует прописать перечень рисков в контрактной документации, а также распределение риска между участниками проекта. Невключение рисков в соглашение приведет к дополнительным убыткам сторон [4].

Распределение риска возможно по периодам реализации проекта. Так, государство способно взять на себя риски при подготовке проекта, просчитать насколько проект будет востребован с точки зрения долгосрочной перспективы. На частного партнера в этом случае возлагается управление текущими рисками, примером могут послужить налоговые и юридические риски. Такое распределение рисков между сторонами выступает в качестве определенного рода гарантии как для государства, так и для частного инвестора, вступивших в отношения, основанные на государственно-частном партнерстве [13].

Возможно распределение рисков при наиболее благоприятном взаимодействии партнеров в проектах ГЧП, где государство берет на себя правовые риски, тем самым обеспечивая долгосрочные гарантии частному партнеру. Также на государственные плечи ложатся риски, связанные с политической обстановкой, и риски в социальной среде. Примером могут послужить проекты по строительству платных дорог, в которых для обеспечения рентабельности государство гарантирует минимальный уровень спроса. Одной из значимых проблем при ГЧП является коррупция при отборе проектов на конкурс. Существует опасность, что таким образом будет происходить стимулирование нечестной конкуренции на рынке услуг. При эффективном функционировании института ГЧП большое значение придается прозрачности процедур отбора и свободной конкуренции частных партнеров. На региональном уровне при реализации проектов ГЧП возникают определенные трудности в обеспечении принципа равноправия участников партнерства. Это происходит по причине отсутствия четкой регламентации исполнения регионом своих административных функций по проектам ГЧП.

Для того чтобы проект ГЧП развивался эффективно, необходимо равноправие обязанностей и прав сторон. В России государство является доминирующим партнером. Поэтому важно, что на законодательном уровне установлено распределение ответственности за возникающие риски в зависимости от условий конкретного проекта ГЧП [16].

С целью обеспечения достижения целевых результатов по проекту в рамках ГЧП органам государственной власти необходимо осуществлять мониторинг и контроль над реализацией соглашения [9].

В целях мониторинга рисков и обязательств по проекту в рамках ГЧП органам государственной власти рекомендуется разработать систему управления рисками государственного партнера. Данный документ должен включать перечень рисков и обязательств с указанием соответствующих показателей и источников данных, по которым осуществляется мониторинг. Документ управления рисками рекомендуется разработать до подписания соглашения о ГЧП для публичного и также частного партнера.

Подводя итог, следует отметить следующее: на основе обобщения существующих теоретических аспектов и анализа взаимодействия органов государственной власти и частного бизнеса сформирован алгоритм оценки рисков ГЧП, использование которого позволяет предварительно упорядочивать проекты по критерию риска, экономически обосновать выбор формы ГЧП при реализации проектов, управлять рисками в ходе реализации проектов ГЧП. Это дает реальную возможность как частному, так и государственному сектору разделить риски совместного проекта, обеспечив при этом гарантию не только возврата вложенных инвестиций, но и получения дивидендов.

### *Литература*

1. Бережной В. И., Фурсов В. А. Учет фактора риска при разработке стратегии предприятия // Вестник Белгородского университета потребительской кооперации. 2005. № 2(11). С. 132–135.
2. Бережной В. И., Максимова С. Ю., Фурсов В. А. Проблемы формирования и управление развитием региональной транспортной инфраструктуры: монография. Ставрополь: СевКавГТУ, 2010. 191 с.
3. Варнавский В. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления. URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/6/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-v-rossii-problemy-stanovleniya>.
4. Виленская Е. Управление рисками при реализации проектов ГЧП. URL: [http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/events/kafedra\\_2011/7.pdf](http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/events/kafedra_2011/7.pdf).
5. Воротников А. М., Королев В. А. О развитии государственно-частного партнерства в российских регионах. URL: [http://dpr.ru/journal/journal\\_41\\_15.htm](http://dpr.ru/journal/journal_41_15.htm).
6. Габдуллина Э. И. Оценка эффективности проектов ГЧП как механизма взаимодействия власти и бизнеса в регионе. URL: <http://www.science-education.ru/102-5928>.
7. Дынин Е. А. Риски бизнеса в государственно-частном партнерстве // Общество и экономика. 2007. № 5–6.
8. Лазарева Н. В., Фурсов В. А. Управление организационно-экономическим механизмом функционирования региональной рыночной инфраструктуры // KANT. 2011. № 2. С. 59–62.
9. Лазарева Н. В., Фурсов В. А. Формирование системы мониторинга предпринимательской среды регионального рынка транспортных услуг // Вестник СевКавГТУ, 2011. № 1. С. 184–190.
10. Лазарева Н. В., Фурсов В. А. Функционирование и развитие регионального рынка транспортных услуг: монография. М.: Миракль, 2014. 316 с.
11. Марков М. Инвестиционные проекты в форме ГЧП в РФ. URL: [http://www.finansy.ru/st/post\\_1332418665.html](http://www.finansy.ru/st/post_1332418665.html).
12. Русинова А. ГЧП в России: вопросы распределения рисков при реализации проектов. URL: <http://www.eg-online.ru/article/196402/next2/>.
13. Спиридонов А. А. Государственно-частное партнерство: понятие и перспективы совершенствования законодательного регулирования // Актуальные проблемы социально-экономического развития России. URL: <http://pppcenter.ru/ru/press-center/smi-o-centre/19032010>.
14. Фурсов В. А. Формирование стратегии развития регионального рынка транспортных услуг // Вестник университета. 2011. № 7. С. 192–196.
15. Фурсов В. А. Концептуальные основы формирования и функционирования регионального рынка транспортных услуг: монография. Ставрополь: Ставролит, 2009. 196 с.
16. Фурсов В. А. Государственно-частное партнерство в управлении проектами развития региональной транспортно-логистической инфраструктуры // Современные тенденции развития теории и практики управления в России и за рубежом: материалы Международной научно-практической конференции. Ставрополь: СевКавГТУ, 2009. С. 584–588.
17. Фурсов В. А. Формирование и функционирование регионального рынка транспортных услуг: концепции, методы, модели: монография. Ставрополь: СевКавГТУ, 2011. 308 с.