

Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение
высшего образования
«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Кондратьева Ульяна Дмитриевна

УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: менеджмент

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание
ученой степени кандидата экономических наук

Научный руководитель:

доктор экономических наук, доцент
Цыгалов Юрий Михайлович

Москва - 2019

Диссертация представлена к публичному рассмотрению и защите в порядке, установленном ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в соответствии с предоставленным правом самостоятельно присуждать учёные степени кандидата наук, учёные степени доктора наук согласно положениям пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Публичное рассмотрение и защита диссертации состоится «23» октября 2019 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Финансового университета Д 505.001.108 по адресу: Малый Златоустинский переулок, 7, стр. 1, аудитория 318 (Зал заседаний Ученого совета), Москва.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: Ленинградский проспект, д. 49, комн. 200, ГСП-3, Москва, 125993, и на официальном сайте Финансового университета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: www.fa.ru

Персональный состав диссертационного совета:

председатель – Беляева И.Ю., д.э.н., профессор;
заместитель председателя – Данилова О.В., д.э.н., профессор;
учёный секретарь – Измайлова М.А., д.э.н., доцент;

члены диссертационного совета:

Ашмарина С.И., д.э.н., профессор;
Батаева Б.С., д.э.н., доцент;
Календжян С.О., д.э.н., профессор;
Кузнецов Н.В., д.э.н.;
Стрижов С.А., д.э.н., профессор;
Цыгалов Ю.М., д.э.н., доцент;
Цыганов А.А., д.э.н., профессор.

Автореферат разослан 27 мая 2019 г.

Учёный секретарь

диссертационного совета Д 505.001.108, _____ Измайлова Марина Алексеевна
д.э.н., доцент

I ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Государственно-частное партнерство (далее - ГЧП) представляет собой форму взаимоотношений власти и бизнеса, от применения и развития которой выигрывают обе стороны сотрудничества. Его зарождение и становление происходило в условиях, когда властные структуры не имели технической возможности или финансовых средств для удовлетворения общественных потребностей. Но и в настоящее время данный механизм не теряет актуальности, поскольку в условиях современной российской экономики государственные органы порой не имеют возможности за счет бюджетных средств самостоятельно обеспечить должное обслуживание действующих и осуществлять строительство новых объектов, имеющих существенное значение для общества, в силу отсутствия как необходимых для этого финансовых средств, так и квалифицированных кадров.

Важным аспектом реализации проектов государственно-частного партнерства является возможность распределения между его участниками управленческих функций, рисков и ответственности за успешную реализацию таких проектов.

При этом одним из наиболее существенных аспектов в отношениях между партнерами проектов ГЧП имеет распределение рисков. В первом приближении в рамках государственно-частного партнерства для каждого из его участников риски будут ниже, чем в рамках самостоятельной реализации проекта. Однако на практике только публичная сторона партнерства действительно снижает свои риски вследствие привлечения к реализации проекта частного партнера, обладающего требуемой квалификацией и опытом. Вместе с тем частный партнер ввиду постоянных изменений экономической конъюнктуры, несовершенства законодательства и его постоянных изменений, в том числе по политическим причинам, не может знать будет ли его участие в проекте ГЧП успешным или приведет к его банкротству и прекращению им экономической деятельности. Например, практика реализации концессионных соглашений свидетельствует о том, что большинство таких соглашений уже на этапе создания (модернизации)

объекта инфраструктуры требует существенных итераций вследствие изменения конъюнктуры рынка или принятых политических решений.

Таким образом, неверные идентификация, распределение рисков и последующее неквалифицированное управление ими может привести к краху проекта ГЧП на любой стадии его реализации. Решение этой проблемы видится автору в разработке универсальной системы управления рисками проектов государственно-частного партнерства с учетом всех особенностей таких проектов, а именно, опыта и специфики управления рисками коммерческих структур и возможностей государственных институтов, поскольку использование механизмов государственно-частного партнерства на практике в России все больше становится необходимостью, и сфера его применения постоянно расширяется.

С учетом изложенного тема диссертационного исследования представляется актуальной.

Степень разработанности темы исследования. Общетеоретические вопросы государственно-частного партнерства исследовались многими зарубежными и отечественными учеными, в том числе Алпатовым А.А., Антоновой К.А., Басюк А.В., Берестовым А.П., Варнавским В.Г., Вилисовым М.В., Григорьевой Е.М., Глуховой В.В., Сафоновым М.М., Делмоном Дж., Дерябиной М.А., Джапаридзе Р.М., Зельднером А.Г., Емельяновым Ю.С., Кабашкиным В.А., Карповой Д.П., Линевым И.В., Макаровым И.Н., Матушкиной Ю. Н., Маховиковой Г.А., Мехряковым Е.В., Михеевым М.А., Мочальниковым В.Н., Осадчей И.М., Островской Э., Панкратовым А.А., Рагулиной Ю.В., Сазоновым В.Е, Уокером П.Л., Шенкиром У.Г. В работах указанных авторов нашли свое отражение концептуальные основы государственно-частного партнерства, отличительные особенности проектов государственно-частного партнерства, классификация форм государственно-частного партнерства и видов проектов ГЧП, основные принципы реализации таких проектов. При этом частным вопросам практической реализации проектов государственно-частного партнерства в работах указанных авторов внимания не уделено.

В научных трудах Бартона Т.Л., Беляковой М.Ю., Бердниковой Н.А., Берсеневой Н.С., Блинковой Е.С., Богомоловой Е.А., Боковни Р., Грачевой М.В., Дворникова Д.В., Кучариной Е.А., Котляровой Е.А., Красновой А.А., Николовой Л.В., Попова А.И., Рубан А.Ю., Харченко Г.В., Хастова А.П. и др. вопросы, связанные с рисками реализации проектов ГЧП, исследуются с позиции управления частными инвестиционными проектами. В работах указанных авторов нашли отражение вопросы, связанные с идентификацией отдельных видов рисков проектов ГЧП.

Отдельные попытки применения системного анализа рисков проектов государственно-частного партнерства содержат работы Матаева Т.М., Матушкиной Ю.Н., Максимова В.В., Столярова С.М. Однако, вопросы управления совокупностью рисков проектов ГЧП указанными авторами ограничиваются рамками отдельных видов государственно-частного партнерства и рассматриваются с позиции исключительно частного партнера проекта. Такой подход не позволяет реализовать все возможности управления рисками проектов государственно-частного партнерства и обеспечить системный подход к управлению рисками при реализации проектов ГЧП. Особенно стоит выделить работы Матаева Т.М., включающие в себя исследование рисков проектов ГЧП, по итогам которого осуществлено построение матрицы рисков с целью объединения всех существенных деталей проектов ГЧП на этапе планирования проектов. Между тем Матаев Т.М. не экстраполирует результаты анализа рисков на последующий этап реализации проектов ГЧП и применяет полученные выводы исключительно с целью оценки эффективности реализации проектов ГЧП.

Нерешенность вышеуказанных и сопутствующих им вопросов обусловили цель и задачи, а также структуру диссертационного исследования.

Цель и задачи исследования. Целью настоящего диссертационного исследования является разработка системы управления рисками проектов государственно-частного партнерства.

Для достижения цели исследования предполагается постановка и решение следующих задач:

1) провести анализ институциональных основ государственно-частного партнерства в Российской Федерации, специфики и опыта реализации таких проектов;

2) исследовать существующие подходы к классификации и систематизации рисков государственно-частного партнерства и предложить их дальнейшее развитие;

3) осуществить исследование методов оценки и распределения рисков проектов государственно-частного партнерства и обосновать способы совершенствования анализа и распределения рисков в рамках реализации проектов ГЧП;

4) установить основные этапы планирования системы управления рисками в рамках принятия решения о реализации проекта ГЧП государственным партнером и об участии в реализации проекта ГЧП частным партнером;

5) разработать общую систему управления рисками проектов государственно-частного партнерства и обосновать возможность ее применения вне зависимости от особенностей отдельного проекта ГЧП.

Объект исследования – риски, возникающие при реализации проектов государственно-частного партнерства.

Предмет исследования – управленческие отношения в рамках риск-менеджмента проектов государственно-частного партнерства.

Теоретической основой исследования являются нормативные правовые акты Российской Федерации, научные труды российских и зарубежных авторов по исследуемой и смежным с ней проблемам в области теории менеджмента и проектного управления.

Методология и методы исследования базируется на общенаучных методах познания: дедукции, индукции, сравнения, синтеза; методах логического, сравнительного и статистического анализа, конкретизации и абстрагирования, соотношения общего, особенного и единичного, табличных и графических приемах представления информации.

Информационная база исследования. В работе использованы

официальные аналитические данные международных экономических организаций, в том числе ООН, ОЭСР, Европейского Союза, МВФ; справочные данные и аналитические отчеты государственных, общественных экономических институтов, Министерства экономического развития Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации; нормативные акты и методические рекомендации Российской Федерации и других стран; статистические отчеты и аналитические доклады консалтинговых групп и организаций, являющихся участниками государственно-частных партнерств; материалы семинаров и конференций, посвященных проблемам государственно-частного партнерства; материалы периодической печати; информационные ресурсы информационно-коммуникационной сети «Интернет».

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке системы управления рисками проектов государственно-частного партнерства, основанной на использовании принципов проектного управления, начиная с момента идентификации рисков на этапе разработки проекта до момента завершения реализации проекта государственно-частного партнерства.

Положения, выносимые на защиту:

1) Определено, что в целях совершенствования существующей системы институтов государственно-частного партнерства необходима разработка программы развития ГЧП, в которой должны принимать участие как органы власти, так и потенциальные частные партнеры проектов ГЧП. Программа развития должна быть составлена с учетом необходимости достижения общественных целей и приоритетных направлений развития экономики страны и включать в себя перечень необходимых мер для реализации проектов ГЧП. Появление такого института государственно-частного партнерства позволит системно подойти к проблемам государственно-частного партнерства в России, выявить наиболее острые проблемы и установить пути их решения с учетом возможностей каждой из сторон партнерства, а также позволит решить проблему недостаточного разграничения функций органов власти как на федеральном уровне, так и в рамках отдельных отраслей, на уровне субъектов Российской Федерации и местном уровне (С. 46 – 48).

2) Разработана классификация рисков, применимая на этапе анализа рисков, их распределения и определения способов управления рисками проектов ГЧП. Согласно данной классификации риски условно подразделяются на риски, сопровождающие реализацию любого инвестиционного проекта (традиционные риски), и риски, характерные исключительно для проектов, в реализации которых участвует государство, в том числе проектов государственно-частного партнерства (специальные риски). Указанная классификация рисков позволяет предусмотреть возникновение всех возможных видов рисков в ходе реализации проекта ГЧП, на этапе его планирования, заключения соглашения о государственно-частном партнерстве и разработки проектной документации, на этапе непосредственной реализации проекта ГЧП и последующей эксплуатации объекта, который являлся предметом соглашения (С. 65 – 67).

3) По итогам анализа методов оценки рисков, применимых к проектам государственно-частного партнерства, определено, что несмотря на недостаточность информации о проекте, невозможность применения унифицированного подхода к оценке рисков проектов ГЧП, партнеры проекта располагают достаточными данными о проекте ГЧП, чтобы осуществить оценку рисков с использованием таких методов оценки как метод корректировки нормы дисконта; дерево решений; теории игр (С. 101 – 103).

Установлено, что наиболее приемлемой является схема распределения рисков, в основу которой положено соотношение между объемом финансовых вложений каждого из партнеров проекта ГЧП, возникающими рисками и сферами ответственности сторон соглашения. В рамках данной схемы государственному партнеру передается управление системными рисками, частному партнеру – рыночными и проектными рисками (С. 114 – 115).

4) Определены основные этапы планирования рисков, осуществляемые партнерами проекта ГЧП в ходе подготовки такого проекта к реализации. Установлено, что частный партнер проекта осуществляет более детальный анализ всех возможных рисков проекта ГЧП ввиду того, что он является стороной соглашения, на которую впоследствии будет возложена реализация проекта ГЧП.

Публичный партнер проекта ГЧП осуществляет работу по планированию рисков на этапе оценки эффективности реализации такого проекта на основе механизмов государственно-частного партнерства и подготовки конкурсной документации, в случае, если предполагается конкурсный отбор частного партнера в целях реализации проекта ГЧП.

Итогом совместной работы публичного и частного партнеров по планированию рисков проекта ГЧП должна стать разработка совместного плана управления рисками на этапе реализации такого проекта с учетом слабых и сильных сторон, а также особенностей деятельности каждого из партнеров (С. 130 – 134).

5) Разработана общая система управления рисками проектов государственно-частного партнерства. Система представлена автором в виде процесса управления рисками на всех стадиях подготовки и реализации проекта государственно-частного партнерства, от момента принятия решения о реализации проекта ГЧП публичным партнером до этапа реализации проекта частным партнером с учетом необходимости внесения изменений в карту рисков на основании мониторинга реализации проекта частным партнером и контроля за реализацией проекта ГЧП публичным партнером (С. 137 – 141).

Теоретическая значимость полученных результатов исследования состоит в дополнении научного представления о детерминантах государственно-частного партнерства, о подходах к управлению проектами и рисками проектов государственно-частного партнерства.

Практическая значимость исследования заключается в том, что выводы и рекомендации диссертационного исследования позволяют повысить эффективность управления проектами государственно-частного партнерства с позиции как частного, так и государственного партнеров, а также совершенствовать систему контроля публичных органов власти за реализацией проектов ГЧП.

Результаты диссертационного исследования могут быть полезны как органам государственной власти, осуществляющим подготовку и принимающим

непосредственное участие в реализации проектов государственно-частного партнерства, так и бизнес-структурам при определении условий договора в ходе заключения соглашения о ГЧП и последующем осуществлении реализации таких проектов.

Область исследования. Диссертационное исследование выполнено в соответствии с п. 10.5 «Особенности разработки и реализации государственной политики в экономической и социальной сферах. Прямые и обратные связи государственной политики, механизмов, методов и технологий ее разработки и реализации. Развитие форм государственно-частного партнерства. Управление государственным имуществом», п. 10.11 «Процесс управления организацией, ее отдельными подсистемами и функциями. Целеполагание и планирование в управлении организацией. Контроль, мониторинг, бенчмаркинг. Механизмы и методы принятия и реализации управленческих решений. Управление проектом. Управление знаниями. Риск-менеджмент. Управление производством. Современные производственные системы» Паспорта научной специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: менеджмент (экономические науки).

Степень достоверности результатов исследования. Выводы, полученные в рамках исследования, основываются на анализе современной экономической практики реализации проектов государственно-частного партнерства, а также введением в научный оборот в недостаточной степени изученных подходов к управлению рисками проектов ГЧП. При проведении исследования использовалась официальная и опубликованная в открытом доступе статистическая информация и аналитические материалы органов власти.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные положения и результаты исследования, сформированные в диссертации, опубликованы, апробированы в установленном порядке, доложены и получили одобрение на научно-практических конференциях: на VIII международной научно-практической конференции «Современные концепции научных исследований» (Москва, Евразийский Союз Ученых, 28-29 ноября 2014 г.), на XI международной научно-

практической конференции «Современные концепции научных исследований» (Москва, Евразийский Союз Ученых, 27-28 февраля 2015 г.), на VII международной научно-практической конференции «Отечественная наука в эпоху изменений: постулаты прошлого и теории нового времени» (г. Екатеринбург, Национальная ассоциация ученых, 6-7 марта 2015 г.), на XVI ежегодном открытом конкурсе научно-исследовательских работ студентов и молодых ученых в области экономики и управления «Зеленый росток» (г. Волгоград, ФГБОУ ВО «Волгоградский государственный технический университет», 5-6 апреля 2016 г.), на XXI международной научно-практической конференции «Роль науки в развитии социума: теоретические и практические аспекты» (г. Екатеринбург, Национальная ассоциация ученых, 9 июня 2016 г.).

Работа выполнена в соответствии с научными исследованиями, проведенными в Финансовом университете в рамках общеуниверситетской комплексной темы «Инновационное развитие России: социально-экономическая стратегия и финансовая политика» на период 2010-2013 гг. по межкафедральной подтеме «Развитие инновационных факторов, определяющих конкурентоспособность отечественных интегрированных корпоративных структур».

Результаты диссертационного исследования используются в работе отдельных подразделений ГК «АВТОДОР» при планировании рисков реализации проектов государственно-частного партнерства. Используются предложенные в диссертационном исследовании рекомендации по распределению и управлению рисками проектов ГЧП. В частности, по материалам исследования в рамках осуществления подготовки и реализации проектов ГЧП внедрена система планирования рисков, позволяющая снизить размер расходов на устранение негативных последствий событий, связанных с рисками, возможность возникновения которых не учитывалась при разработке проекта ГЧП. Также используется описанная в исследовании система управления рисками проектов государственно-частного партнерства. Выводы и основные положения диссертации используются в практической работе ГК «АВТОДОР» и способствуют

успешной и экономически эффективной реализации проектов ГЧП.

Материалы диссертационного исследования используются кафедрой «Корпоративное управление» ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в преподавании учебных дисциплин «Частно-государственное партнерство» и «Особенности взаимодействия бизнеса и власти».

Внедрение результатов исследования подтверждено соответствующими справками.

Публикации. Основные положения диссертационного исследования отражены в 9 публикациях общим объемом 4,85 п.л., (весь объем авторский), в том числе 4 работы авторским объемом 2,7 п.л. опубликованы в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России.

Структура и объем работы определяются логикой исследования. Работа состоит из введения, трех глав, 8 параграфов, заключения, списка литературы из 154 наименований и 3 приложений. Текст диссертации изложен на 192 страницах, включает 12 таблиц и 7 рисунков.

II ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются объект и предмет исследования, сформулированы цель и задачи исследования, указаны теоретическая и методологическая основы, информационная база исследования, раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования.

В первом блоке решаемых задач определены характерные особенности институциональной среды, сложившейся в Российской Федерации, в рамках которой осуществляется реализация проектов государственно-частного партнерства, и пути ее совершенствования.

В ходе анализа институциональных основ государственно-частного партнерства в Российской Федерации установлено, что в настоящее время в России

формирование институциональной системы государственно-частного партнерства еще не завершено, но в значительной степени система институтов уже сложилась и включает, в том числе систему нормативных правовых актов и институтов управления.

Структурообразующими законодательными актами государственно-частного партнерства являются федеральные законы о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве, о концессионных соглашениях, о соглашениях о разделе продукции, а также законодательство об участии субъектов Российской Федерации в государственно-частном партнерстве. Особенностью законодательства о ГЧП является его общий характер, нормы, уточняющие специфику отдельных сфер экономики страны, устанавливаются в основном подзаконными нормативными актами, такими как, например, постановления Правительства Российской Федерации.

Система управления ГЧП представляет собой вертикально интегрированную систему в рамках системы органов исполнительной власти Российской Федерации и местного самоуправления, также в систему институтов ГЧП следует включить институты развития, например, Внешэкономбанк. Однако выделить главенствующий институт в данной системе управления не представляется возможным.

Система институтов ГЧП сложившаяся в России схожа с системой органов власти в сфере ГЧП в развитых странах с англо-саксонской правовой системой, но она не совершенна, ее слабости выражаются в отсутствии специального законодательства в отдельных сферах ГЧП, необходимого разграничения полномочий между институтами, недостаточности квалифицированных кадров, независимых экспертных и консалтинговых компаний, имеющих опыт реализации проектов ГЧП в определенной сфере.

Более того, для политики, проводимой в сфере государственно-частного партнерства, ввиду отсутствия элемента планирования характерна бессистемность.

Совершенствование институциональной среды ГЧП должно осуществляться путем разграничения функций действующих федеральных органов власти, органов

власти субъектов, поскольку создание отдельного узкоспециализированного органа власти в сфере ГЧП не решит проблемы несовершенства системы управления ГЧП, а наоборот создаст дополнительную нагрузку на федеральный бюджет и не позволит учесть специфику реализации проектов ГЧП в различных сферах экономики и на определенной территории.

Проблему бессистемности политики в сфере ГЧП может решить подготовка органами власти при участии бизнеса плана развития государственно-частного партнерства. Такой план на основании выявления острых проблем в сфере ГЧП позволит сформировать и затем актуализировать приоритетные направления развития и применения государственно-частного партнерства.

Дальнейшее развитие институциональной системы ГЧП в заданном направлении позволит усовершенствовать отношения публичной и частной стороны в рамках реализации отдельных соглашений и тем самым снизить вероятность наступления рисков событий в ходе реализации проектов ГЧП, вызванных несовершенством институциональной среды в настоящее время.

Настоящие выводы получены в результате анализа нормативных правовых актов, консолидации и анализа сведений о структуре и функциях органов государственной власти в сфере государственно-частного партнерства, а также выводов автора по результатам системного анализа внешних и внутренних факторов развития институтов государственно-частного партнерства.

Во втором блоке решаемых задач предложен подход к классификации и систематизации рисков проектов ГЧП, применимый как на этапе определения целесообразности реализации проекта ГЧП, так и в рамках управления рисками на этапе реализации проекта.

Для целей управления рисками, а также с учетом особенностей распределения рисков между участниками проектов ГЧП предлагается классификация рисков, представленная в таблице 1, согласно которой риски подразделяются на две группы: управленческие, экономические, строительные риски, характерные для всех инвестиционных проектов, и политические и правовые риски, возникающие исключительно при реализации проектов

государственно-частного партнерства и являющиеся сферой ответственности публичного партнера. Указанные специальные (правовые и политические) риски связаны с действиями органов власти, с изменением законодательства и являются наиболее серьезными для частного партнера соглашения о ГЧП, поскольку частный партнер не имеет возможности оказать на них влияние.

Таблица 1 – Виды рисков при реализации проектов ГЧП

Категория риска	Виды рисков
<i>Традиционные риски</i>	
Строительные риски	риски проектирования (недостаточный уровень технической проработанности проекта)
	технические риски (например, применение не апробированной технологии строительства)
	риски техногенного и природного характера
Экономические риски	риск возрастания сметной стоимости проекта
	риск изменения процентных ставок
	инфляционный риск
	валютный риск
	риск рефинансирования
Управленческие риски	коммерческий риск
	риск установления неоптимальных тарифов
	риск повышения эксплуатационных затрат
	риск возникновения форс-мажорных обстоятельств
<i>Специальные риски</i>	
Политические риски	коррупционный риск
	бюрократический риск (например, различные интересы государственных ведомств)
	риск изменения приоритетов социально-экономического развития
	риски, возникающие в связи с протестами населения, международных и общественных организаций
	риск национализации (конфискации)
	риск досрочного прекращения соглашения
	риск замены партнера
Правовые риски	законодательный риск
	риск увеличения налоговой нагрузки

Источник: составлено автором.

Указанная классификация позволяет предусмотреть возникновение всех возможных рисков, с которыми может столкнуться частный или государственный партнер при реализации проекта ГЧП, а также она может быть положена в основу

разработки специальной классификации рисков в рамках отдельного уникального проекта ГЧП. Предложенная классификация рисков может быть применима в отношении всех видов проектов государственно-частного партнерства и подстроена под их особенности, что подтверждается на примере рассмотренной в рамках исследования классификации рисков соглашений о разделе продукции.

Указанные выводы получены путем анализа ряда научных исследований различных авторов, консолидации результатов таких исследований и формирования логических выводов по результатам проведенного анализа.

В третьем блоке решаемых задач систематизированы методы оценки рисков проектов государственно-частного партнерства и выработаны предложения по совершенствованию анализа и распределения рисков в рамках реализации проектов государственно-частного партнерства.

Публичный и частный партнеры проекта ГЧП используют разные методы оценки рисков. В отличие от частной стороны проекта, оценивающей разные виды риска, которые могут возникнуть при реализации проекта в стоимостном выражении, публичный партнер проводит оценку рисков проекта с точки зрения его социальной значимости и полезности.

Однако исследование практики анализа рисков реализации проектов ГЧП, в том числе способов их оценки, свидетельствует о том, что в большинстве случаев определение точных количественных значений рисков на этапе подготовки проекта ГЧП к реализации затруднительно. Между тем проведенная как государственным, так и частным партнером проекта ГЧП экспертная качественная оценка рисков проекта и при достаточной объеме данных о стоимости проекта ГЧП и способах его реализации, в том числе с финансовой точки зрения, позволяет составить реалистичное представление о возможных рисках проекта, в дальнейшем осуществить их рациональное распределение между участниками проекта и квалифицированное управление ими в процессе реализации государственно-частного партнерства. Более того, даже с учетом уникальности каждого из проектов ГЧП как у частного, так и государственного партнеров есть возможность на основе информации об примерной стоимости проекта, его технических

параметрах и прогнозных финансовых показателях осуществить количественную оценку рисков с использованием таких методов оценки рисков как метод корректировки нормы дисконта; анализ чувствительности показателей эффективности (чистый дисконтированный доход, внутренняя норма доходности, индекса рентабельности и др.); метод сценариев; дерево решений; имитационное моделирование. Также актуальным в условиях неопределенности видится применение частным партнером проекта ГЧП теории игр, предусматривающей оценку факторов, от которых зависит эффективность реализации проекта, в том числе его прибыльность, построение матрицы решений и в итоге выбора оптимальной стратегии реализации проекта.

По итогам проведенной оценки рисков проекта ГЧП стороны партнерства получают достаточно целостную картину рисков, с которыми будет связана реализация данного проекта государственно-частного партнерства. Сложившееся представление о рискованности проекта служит определяющим фактором при принятии сторонами решения об участии в проекте ГЧП и позволяет осуществить эффективное распределение ответственности за риск между участниками проекта.

Залогом эффективного распределения рисков между участниками проекта является исчерпывающий анализ рисков проекта, который только возможно провести в условиях неопределенности. При этом учитываться при анализе должны как риски, поддающиеся измерению, так и неизмеримые. По итогам определения характеристик рисков возникает необходимость распределения сфер ответственности за риски при реализации проекта ГЧП.

При этом схема распределения рисков имеет особое значение и должна основываться на рациональном разделении ответственности, учитывающем размеры финансовых вложений, слабые и сильные стороны, возможности каждого из партнеров проекта государственно-частного партнерства. При этом абсолютного распределения сфер ответственности за риски между партнерами проекта ГЧП достичь невозможно. Ответственность за часть рисков, возникающих при реализации проекта ГЧП, будут нести оба партнера проекта ГЧП.

Частной стороне проекта риски должны передаваться в том случае, когда

существуют основания считать, что она имеет возможность осуществлять контроль за такими рисками и способна нивелировать последствия их возникновения эффективнее публичной стороны, иными словами затратит при этом меньший объем средств. В данном случае стоимостная оценка рисков подлежит учету при расчете ставки дисконтирования, при расчете нормы доходности, в составе выручки частного партнера и должна приниматься во внимание при формировании резервов в рамках проекта ГЧП.

Риски проекта ГЧП должны передаваться государственному партнеру проекта в случае, когда он является стороной партнерства, способной вызвать возникновение рисков событий или совершить действия, которые могут стать катализатором возникновения риска (например, изменить политический курс), а также когда он способен с большей эффективностью управлять неопределенностью в отношении определенных событий. Такие риски в стоимостном выражении подлежат включению в состав расходов (финансовых обязательств) публичного партнера в рамках соглашения о ГЧП.

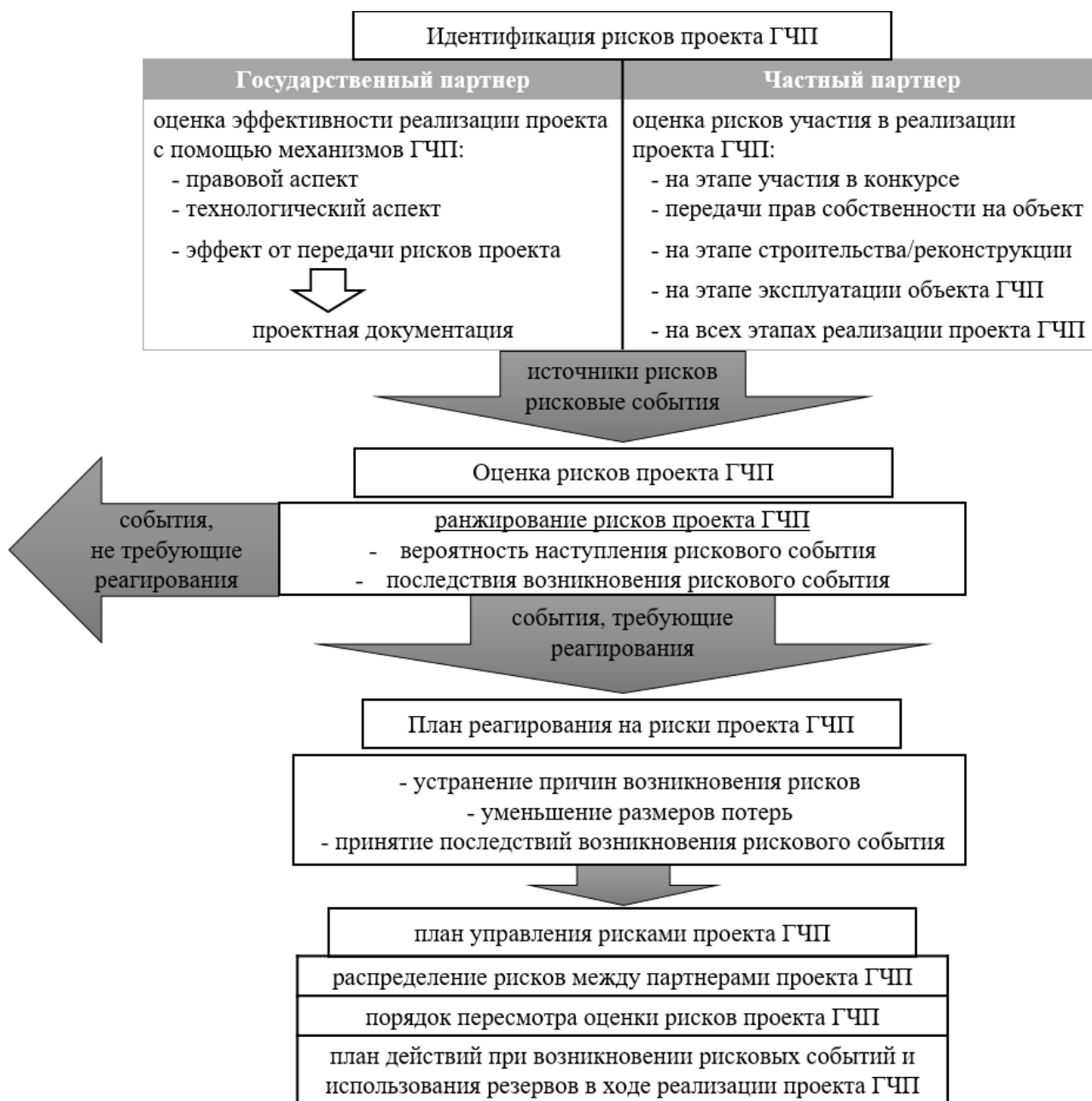
В рамках обоюдного принятия ответственности за риски сторонами партнерства должны устанавливаться условия и размеры участия каждого партнера в локализации и устранении конкретной категории риска.

Выводы данного блока решаемых задач обоснованы результатами исследований ученых в сфере анализа рисков инвестиционных проектов, а также данных, полученных в результате системного и логического анализа методических рекомендаций государственных органов развитых и развивающихся стран, уполномоченных осуществлять реализацию проектов государственно-частного партнерства, по проведению оценки рисков проектов ГЧП.

В четвертом блоке решаемых задач определены основные этапы планирования системы управления рисками в рамках принятия решения о реализации проекта ГЧП государственным партнером и об участии в реализации проекта ГЧП частным партнером.

Система управления рисками является залогом эффективного взаимодействия сторон и оперативного разрешения проблем, связанных с

возникновением рискованных событий в ходе реализации проекта государственно-частного партнерства. Планирование рисков на этапе подготовки проекта ГЧП к реализации можно представить в виде схемы на рисунке 1.



Источник: составлено автором.

Рисунок 1 – Планирование рисков проекта ГЧП

Принимая во внимание, что изменение условий реализации проекта ГЧП по сравнению с принятыми при прогнозировании может привести к исключительно высоким убыткам или даже срыву реализации проекта, ключевое значение при осуществлении планирования системы управления рисками на этапе реализации проектов ГЧП имеет информация или система информации, которая в дальнейшем

при реализации проекта станет средством связи между частным и государственным партнером проекта. Она формируется на основе данных о проекте, имеющихся в распоряжении государственного партнера, если он является инициатором проекта, или у частного партнера, если он выступает с инициативой реализации проекта ГЧП.

Орган государственной власти, принимающий решение о целесообразности реализации проекта, должен осуществлять оценку эффективности и целесообразности реализации такого проекта в рамках заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, в том числе с привлечением экспертов, научно-исследовательских институтов. Наравне с правовыми и технологическими аспектами проекта государственным партнером должна производиться оценка рисков реализации проекта в рамках ГЧП, связанных с возникновением дополнительных бюджетных расходов на реализацию проекта, выбором несоответствующей целям проекта или устаревшей технологии реализации проекта, предоставлением частному партнеру избыточных имущественных прав на предмет соглашения, выбором недобросовестного партнера проекта. По итогам анализа государственным партнером проекта осуществляется подготовка проектной документации, которая будет являться основным источником информации о проекте ГЧП для потенциальных частных партнеров проекта ГЧП, а также будет дополнена ими информацией, полученной от проектных организаций, финансовых учреждений, поставщиков и подрядных организаций, с целью принятия частным инвестором решения об участии в таком проекте или конкурсном отборе.

С точки зрения частного партнера проекта наиболее приемлемым видится проведение оценки рисков в зависимости от этапа реализации проекта, а также частный партнер может прибегнуть к построению матрицы рисков, позволяющей установить зависимость между вероятностью возникновения отдельных рисков или их групп и последствиями их возникновения. В ходе предварительного анализа рисков частный партнер должен оценивать вероятность возникновения рисков, вызванных получением от публичного партнера проекта

неточной или неполной информации о предмете соглашения о ГЧП, о финансовых показателях проекта, которые могут претерпевать существенные изменения до начала строительной стадии проекта, востребованностью объекта соглашения по итогам его создания или модернизации или работ, услуг, оказываемых обществу с его использованием, в рамках соглашения о государственно-частном партнерстве. В указанном случае в целях проведения оценки рисков проекта частным партнером проекта информационные сведения могут быть получены из различных прогнозов, многофакторных и многокритериальных анализов, связанных как с проектом ГЧП на прямую, так и опосредовано – через их участников или окружение.

Таким образом, при осуществлении планирования рисков проекта ГЧП частному партнеру проекта ГЧП (также как и государственному партнеру) необходимо принимать во внимание различные экономико-правовые, социальные и экологические факторы и учитывать возможность альтернативных вариантов реализации проекта. При этом первостепенным показателем риска для частного партнера проекта будет являться возможность получения прибыли (или убытков), объемы которых отличаются от ожидаемых, для государственного партнера проекта – достижение или не достижение социальных целей проекта.

Настоящие выводы получены по результатам анализа практики реализации концессионных соглашений и соглашений о разделе продукции, а также проблем, связанных с реализацией таких проектов и путей их решения.

В пятом блоке решаемых задач разработана система управления рисками проектов государственно-частного партнерства и обоснована возможность ее применения вне зависимости от особенностей отдельного проекта ГЧП.

Система управления рисками проекта государственно-частного партнерства представлена в виде схемы (процесса) управления рисками на всех этапах подготовки и реализации проекта ГЧП: с момента принятия решения о реализации проекта до момента его завершения с учетом необходимости внесения изменений в карту рисков на основании мониторинга реализации проекта частным партнером

и контроля за реализацией проекта ГЧП публичным партнером, как указано на рисунке 2.



Источник: составлено автором.

Рисунок 2 – Процесс управления рисками проекта ГЧП

Согласно предлагаемой системе итоги анализа и оценки рисков отражаются в карте рисков – систематизированной схеме рисков, ответственных лиц и мероприятий по управлению рисками, позволяющей сторонам партнерства выявить те аспекты реализации проекта ГЧП, которые более всего подвержены риску, определить приоритетные мероприятия по снижению рискованности

отдельных этапов проекта и определить методы контроля над рисками, необходимость внесения изменений в используемые ранее механизмы управления рисками и распределить ресурсы сторон на осуществление таких мероприятий.

По итогам сопоставления результатов независимого анализа рисков, произведенного государственным и частным партнерами проекта, стороны соглашения на всех этапах реализации смогут осуществлять корректировку параметров проекта, изменять ранее выбранные мероприятия и инструменты по управлению рисками.

В рамках реализации проекта ГЧП должен осуществляться мониторинг определенных на этапе заключения соглашения о ГЧП параметров проекта, эффективности мер по управлению рисками вследствие изменяющихся условий внешней среды. Мониторинг охватывает первичный анализ рисков проекта ГЧП, а также гарантирует предоставление данных частному и государственному партнеру для последующего контроля выполнения мер по снижению и предотвращению рисков, включающего проведение проверок и внутреннего аудита реализации проекта, результаты которых затем анализируются в целях совершенствования управления проектом в целом и рисками проекта в частности.

По итогам мониторинга и контроля могут быть выявлены новые, не учтенные на этапе планирования риски. Поэтому в рамках проведения анализа рисков частным и государственным партнерами в ходе реализации проекта ГЧП должно осуществляться описание рисков в заранее установленном формате, предполагающем описание сферы риска, определение партнеров проекта ГЧП, ответственных за риск, описание значения последствий возникновения рисков событий, приемлемости риска, методов или накопленного опыта управления риском, рекомендаций по его снижению.

В результате предложенная система управления рисками проектов государственно-частного партнерства с учетом всех особенностей таких проектов, а именно, опыта и специфики управления рисками коммерческих структур и возможностей государственных институтов, создаст действительный диалог между органами власти и представителями бизнеса и позволит сторонам

партнерства в значительной степени снизить рискованность проекта ГЧП и соответственно обеспечить его эффективную реализацию.

Между тем в рамках риск-менеджмента проектов ГЧП в отношении всей совокупности рисков должна проводиться единая политика управления рисками, что требует комплексного и одновременного управления всей их совокупностью и координации деятельности всех участников проекта ГЧП. Цель проекта может быть достигнута только если управление рисками будет осуществляется на всех этапах жизненного цикла проекта государственно-частного партнерства.

Выводы данного блока решаемых задач получены в результате обобщения итогов проведенного в рамках исследования системного анализа результатов реализации отдельных проектов государственно-частного партнерства.

III ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования были решены поставленные задачи и достигнута цель диссертационного исследования.

Осуществлен анализ научных подходов к идентификации и классификации рисков, возникающих в рамках реализации проектов государственно-частного партнерства, в рамках которого установлено, что существенное влияние на успешность реализации проектов государственно-частного партнерства оказывают риски политического и правового характера.

В рамках исследования проведен анализ целесообразности применения различных методов оценки рисков в рамках реализации проектов ГЧП с учетом фактора неопределенности, когда на этапе до начала реализации проекта ГЧП стороны не обладают исчерпывающими сведениями об объекте соглашения и условиях его реализации.

На основе комплексного анализа особенностей реализации отдельных видов проектов государственно-частного партнерства (концессионных соглашений, соглашений о разделе продукции) определены и систематизированы этапы управления рисками проектов государственно-частного партнерства, установлены

особенности данных проектов, требующие учета на всех этапах управления рисками в рамках реализации указанных проектов, предложена схема управления рисками в рамках реализации проектов ГЧП отдельных видов.

Результаты диссертационного исследования позволили обосновать возможность применения универсальной системы управления рисками при реализации различных видов проектов ГЧП, учитывающей особенности взаимоотношений государства и бизнеса при реализации таких проектов.

IV СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Публикации в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России:

1. Кондратьева, У.Д. Риски бизнеса при реализации проектов ГЧП / У.Д. Кондратьева // Управленческое консультирование. – 2014. – № 6 (66). – С. 169-177. (0,7 п.л.).

2. Кондратьева, У.Д. Анализ и эффективное распределением рисков при заключении и реализации концессионных соглашений / У.Д. Кондратьева // Управленческое консультирование. – 2014. – № 12 (72).– С. 166-174. (0,7 п.л.).

3. Кондратьева, У.Д. Планирование рисков реализации проектов государственно-частного партнерства / У.Д. Кондратьева // Управленческое консультирование. – 2015. – № 6 (78).– С. 207-215. (0,7 п.л.).

4. Кондратьева, У.Д. Правовые риски государственно-частного партнерства в современной России / У.Д. Кондратьева // Современное право. – 2015. – № 9 (сентябрь). – С. 44-48. (0,6 п.л.).

Публикации в других научных изданиях:

5. Кондратьева, У.Д. Институциональные основы государственно-частного партнерства как системы / У.Д. Кондратьева // Евразийский союз ученых (ЕСУ). – 2014. – № 8/2014. Часть 1. – С. 136-139. (0,4 п.л.).

6. Кондратьева, У.Д. Риски реализации концессионного соглашения в XIX веке и в настоящее время / У.Д. Кондратьева // Ежемесячный научный журнал. – 2015. – № 2(7)/2015. Часть 1. – С. 106-109. (0,45 п.л.).

7. Кондратьева, У.Д. Методы оценки рисков проектов государственно-частного партнерства / У.Д. Кондратьева // Евразийский союз ученых (ЕСУ). – 2015. – № 2(11)/2015. – С. 78-81. (0,4 п.л.).

8. Кондратьева, У.Д. Риски при реализации соглашений о разделе продукции/ У.Д. Кондратьева // Ежемесячный научный журнал. – 2016. – № 5(21)/2016. Часть 2. – С. 41-43. (0,4 п.л.).

9. Кондратьева, У.Д. Организация системы управления рисками проектов государственно-частного партнерства/ У.Д. Кондратьева // Стратегия и тактика управления предприятием в переходной экономике: сб. материалов XVI ежегодного открытого конкурса научно-исследовательских работ студентов и молодых ученых в области экономики и управления «Зеленый росток». г. Волгоград, апрель 2016 г.; под ред. Г.С. Мерзликиной. – Волгоград: ВолгГТУ, 2016 – Вып. 32. – С. 128-134. (0,5 п.л.).