

УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Коновалова А.А.

Успешная реализация проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) зависит от ряда факторов и условий, надежности участников, а также от особенностей среды, в которой это партнерство развивается. Осуществление проектов ГЧП способствует формированию предпосылок взаимовыгодного сотрудничества государства и бизнеса, но в то же время создает риски, рассмотрение и описание которых приобретает особую актуальность.

Одним из этапов осуществления ГЧП является практическое разделение между сторонами партнерства многочисленных рисков, сопровождающих подготовку и реализацию проектов. В связи с этим возникает необходимость их выявления и оценки, установления параметров переговорного процесса по вопросам распределения рисков и разработки мер по управлению ими.

Оценка риска – важнейшая задача при разработке, согласовании проектов ГЧП. Она обязательна для характеристики общей жизнеспособности проекта, определения технических требований и коммерческих условий закупок, установления параметров переговорного процесса по вопросам распределения рисков и разработки планов по управлению ими. Кроме того, результаты оценки рассматриваемых рисков служат одним из оснований для принятия партнерами решения об участии или неучастии в проекте ГЧП.

На характер и величину инновационного риска оказывает ключевое влияние величина инвестиций, используемых для производства существующих и создания новых, ранее не производившихся товаров и услуг. Инновационные проекты, которые будут реализовываться в долгосрочной перспективе, крупные по своим масштабам и требующие больших вложений, имеют столь высокий инновационный риск, что позволить его себе может только государство,

ориентированное на ожидаемый общественный и экономический эффект [1].

Наиболее насущным элементом государственно-частного партнерства является наличие его правового обеспечения, в частности норм, касающихся распределения рисков в процессе реализации инновационных проектов. Однако в белорусском законодательстве, базирующемся на Законе о ГЧП, Законе о концессиях и других, как правило, такие нормы отсутствуют. Для выполнения указанного пробела, а также выявления и обеспечения недостающих норм, касающихся ГЧП в инновационной сфере, сотрудниками Института экономики НАН Беларуси выполняются соответствующие разработки в рамках Государственной программы научных исследований. Теоретическим и практическим основам управления рисками в процессе реализации инновационных проектов ГЧП посвящена настоящая статья.

Теоретические основы и состояние вопроса. Риск определяется как «возможность свершения события, которое приведет к изменению фактических показателей проекта ГЧП, прежде всего связанных с доходами и расходами, от предполагаемых на момент прогнозирования выгод и затрат проекта» [2].

ОБ АВТОРЕ



КОНОВАЛОВА
Алла Александровна
(allakonon@mail.ru),
младший научный сотрудник
ГНУ «Институт экономики
НАН Беларуси»
(г. Минск, Беларусь).

Сфера интересов: создание механизмов государственно-частного партнерства, риски в инновационно-инвестиционных проектах.

Риски в инновационной деятельности чаще всего определяются как вероятность неэффективно утратить ресурсы и средства (или их часть) в процессе создания продукции – прогрессивных материалов, технологий, новой техники, товаров, услуг, нестандартных управленческих решений, которые, возможно, не будут пользоваться предполагаемым спросом на внутреннем и внешнем рынках и не принесут ожидаемого результата [1].

Риски необходимо выявлять и оценивать на всех стадиях проекта ГЧП с целью рассмотрения вероятности возникновения и масштаба воздействия на него в случае возникновения угрозы. Теоретически ГЧП призвано снизить риски как для государства, так и для частного партнера и повысить шансы на успех реализуемых проектов.

Однако особенность проектов государственно-частного партнерства состоит в том, что степень влияния некоторых рисков государство способно корректировать, в то время как частный инвестор никак не может повлиять на них. Иными словами, основные рычаги, способные снизить риски проектов ГЧП и повысить их доходность, находятся в руках государства. Но стремление последнего к безграничному контролю снижает эффективность управления данными проектами и, следовательно, их доходность. Данный факт отрицательно сказывается на стремлении бизнеса участвовать в таких проектах. В связи с этим необходима четкая система распределения рисков между их участниками, учитывающая, какие возьмет на себя только государственный сектор, какие – частный инвестор и какие следует в равных долях поделить между государством и частным сектором. Данная мера повысит привлекательность проектов ГЧП для частного капитала и будет способствовать привлечению иностранных инвестиций [3].

В практике реализации проектов ГЧП, включая инновационные, должна предусматриваться следующая последовательность действий при распределении рисков:

- идентификация (выявление) рисков проекта, их описание, формализация, разделение на общие и специфические, составление перечня;
- изучение каждого риска, оценка вероятного его наступления и степени влияния на

реализацию проекта, определение участников, которые с большим успехом способны закрыть каждый риск;

- распределение рисков в проектах ГЧП, включающее выделение тех, которые закрываются государством; выявление третьих сторон (например страховых компаний и др.), которые могут закрыть риски; разделение остальных между участниками проекта;
- управление рисками, включающее минимизацию путем принятия мер по их снижению;
- мониторинг рисков в процессе осуществления проекта.

Если распределение рисков осуществляется, как правило, на стадии переговоров по подготовке соглашения (контракта), то их выявление (идентификация) происходит задолго до его подписания частной компанией и государственным партнером. Перед тем как выйти на рынок с предложением о подготовке проекта ГЧП, государственный партнер должен провести предварительную оценку, включающую анализ рисков. Это будет способствовать идентификации рисков, с которыми может столкнуться государственный партнер, включая те, что могут быть переданы частному партнеру [2].

Участие государства как партнера в проектах ГЧП связано с определенными рисками для бизнеса, характерными в целом для работы с органами государственного управления. В течение всего срока действия соглашения (договора) ГЧП государство фактически оказывает прямо или косвенно существенное воздействие на деятельность частного сектора и как партнер, и как регулятор.

Управление рисками в процессе разработки и реализации проекта ГЧП призвано снизить их отрицательные последствия для достижения целей проекта. В результате проведения комплекса мероприятий по идентификации рисков и их оценке возникает возможность их рационального распределения среди партнеров. При этом риски на себя принимают те участники партнерства, которые в наибольшей степени способны осуществлять эффективное управление ими [4].

Вопросы, связанные с риском проекта в инновационной деятельности, интересуют работников

предприятия, инвесторов, поставщиков и потребителей. В связи с этим в документах должны быть представлены анализ возможных рисков ситуаций на этапах реализации проекта и меры по уменьшению и компенсации рисков. Кроме того, необходимо предусмотреть возможность уменьшения негативных последствий риска при событиях, неблагоприятных для участников проекта.

Оценка рисков представляет собой искусство идентификации возможных событий, их измерения, установления приоритетов и последующего управления ими. Риск характеризуют две величины: его степень (возможность такого события) и мера или цена (вероятность потерь при таком событии). Уровень риска инновационного проекта зависит от степени завершенности инновации: чем она ниже, тем выше риск [5].

Идентификация и оценка рисков в проектах ГЧП. В современной экономической литературе приведены различные классификации рисков государственно-частного партнерства. Риски, которые возникают в процессе реализации инвестиционных проектов, в том числе проектов ГЧП в инновационной сфере, подразделяются на следующие группы (виды):

- предпроектные (связанные с выполнением проектно-изыскательных работ, НИ-ОКТР, получением лицензий, сертификатов, согласований и др.);
- строительно-монтажные и производственно-индустриальные (связанные со строительством объекта, трансфером технологий, просрочкой поставок изделий, конструкций и материалов, срывом сроков сдачи этапов строительства);
- инновационные;
- риски эксплуатации в период производства продукции и технического обслуживания, коммерциализации НТД, риск спроса товаров, продукции (услуг), его качества;
- связанные с оперативным управлением;
- макроэкономические, финансовые и валютные (темпы экономического роста, колебания тарифов, цен на сырье, материалы и энергию, колебание уровня инфляции, а также курса валют и др.);
- политические (связанные с изменением государственной политики, отчуждением

имущества, действием правительства, отражающимся на способности частной компании обслуживать потребителей и получать доход и др.);

- экологические;
- форс-мажорные риски [6].

В процессе подготовки и реализации проектов ГЧП в сфере инновационной деятельности возникает ряд рисков, дополняющих вышеуказанные или отличающихся от них:

- ошибочный выбор инновационного проекта. Неправильная оценка и выбор приоритетов в экономических и рыночных стратегиях предприятия;
- риск недостаточного финансирования инновационного проекта либо неправильного выбора источников финансирования;
- применение передовой технологии и оборудования для изготовления новой продукции, приведшее к несоответствию этой продукции потребностям потребителей и отсутствию спроса на нее;
- маркетинговый риск текущего обеспечения ресурсами, включающий потребности в уникальном оборудовании, высококачественных изделиях, материалах и комплектующих, слабая организация сбыта;
- создание нового товара/ услуги по старым технологиям и на основе старых видов ресурсов. Качество нового товара/услуги не удовлетворяет потребностям потребителей;
- усиление конкуренции. Медленное внедрение нововведений, появление на рынке новых производителей;
- недостаточный уровень кадрового обеспечения. Степень новизны проекта, риск утраты ноу-хау компании;
- обеспечение прав собственности на инновационные проекты. Низкий уровень патентной защиты инновационного решения [1].

Поскольку риск определяется как вероятность наступления того или иного неблагоприятного события, важно еще на стадии подготовки и заключения соглашения о ГЧП выявить (идентифицировать) риски на разных стадиях проекта и определить вероятности наступления выявленных.

Оценка рисков по проекту ГЧП является первым шагом к его структурированию и разработ-

ке финансовой и правовой документации при подготовке. В рамках такой оценки рекомендуется разработка полного перечня рисков, обусловленных реализацией проекта, для всех участников и заинтересованных лиц. Состав и значение рисков в проекте ГЧП зависят от его специфики. Тем не менее общий перечень в целом известен. Нужно определить наиболее вероятные риски для различных моделей ГЧП, в том числе для инновационных проектов [7].

Одним из методов выявления, оценки, смягчения и распределения рисков является построение матрицы, которая помогает провести отбор основных групп и видов риска, их оценку на протяжении реализации всего проекта и позволяет обосновать конкретные варианты распределения рисков, выбрать из них наиболее приемлемые. Матрица с примером заполнения вида риска в случае несоблюдения сроков строительства объекта представлена ниже (см. таблицу).

Наиболее существенными рисками для бизнеса, связанными с участием государства как партнера в проектах ГЧП, включая инновационные, являются:

- отсутствие реальной ответственности государственных структур за реализацию проекта;
- длительный процесс согласования различных аспектов проекта государственными органами управления;
- отсутствие единой программы, координации действий и различие между интересами государственных органов и организаций;

- недостаточность опыта и отсутствие у бизнеса и государственных органов квалифицированных специалистов по разработке, реализации проектов ГЧП и управлению ими;
- сложность разрешения конфликтных ситуаций/споров с государственными структурами;
- сложность выхода из проекта и возврата вложенных в проект инвестиций;
- стремление государственных структур к излишнему контролю за реализацией проекта.

Наличие большого количества групп (видов) рисков, названных выше, можно объяснить тем, что государство и бизнес по-разному понимают суть проектов ГЧП. Отсюда такое множество интерпретаций с одновременно слабым использованием механизмов ГЧП на практике. Следует понимать, что из-за различий в приоритетах каждый из партнеров будет иметь собственный взгляд на риски и соответственно будет использовать разные подходы к их оценке. Риски каждого из проектов ГЧП отличаются, и важно определять их индивидуально для каждого [2].

Распределение рисков. Одной из ключевых проблем, которые необходимо решить для обеспечения эффективности отношений между государственным и частным партнерами, является рациональное распределение рисков. Многие проекты ГЧП нередко терпят неудачи в связи с тем, что стороны не могут договориться об этом, так как каждая пытается переложить риск на другую. Как только определен подрядчик или

Таблица

Матрица риска, выявленного в процессе строительства объекта

Название группы (вида) риска	Степень угрозы (низкий, средний, высокий)	Вероятность возникновения риска (от 0 до 100%)	Партнер, на которого возлагается ответственность (частный партнер, государственный партнер, разделение ответственности)	Возможные формы управления риском	Меры по предотвращению риска
<i>Пример заполнения вида риска</i>					
Риск несоблюдения сроков строительства объекта	Средний	5 %	Частный партнер	Пересмотр условий договора в связи с возникновением риска, в частности: продление срока его действия; использование государственным или частным партнером дополнительных средств, необходимых для выполнения условий договора, в объеме, который определяется и согласовывается партнерами...	Предоставление частным партнером гарантии выполнения им своих обязательств по договору...

Источник: составлена автором с использованием [6].

создана проектная компания и стороны подошли к стадии переговоров. обоим партнерам – государственному и частному – необходимо определить наиболее подходящий механизм разделения рисков, который бы оптимизировал преимущества и минимизировал затраты для обеих сторон.

Основное преимущество ГЧП состоит в передаче значительного количества рисков частному партнеру. Однако передача ему слишком большого числа рисков может привести к чрезмерному удорожанию проектов, поскольку частный сектор пытается включить в цену проекта принимаемые им несоразмерные риски. Создание механизма разделения рисков является сложной задачей вследствие ряда причин, которые следует анализировать, чтобы определить, какая сторона какой риск принимает и за какую цену. Следует также анализировать роль кредиторов, обеспечивающих долговое финансирование в ГЧП. Как правило, кредиторы не расположены к принятию рисков и откажутся от финансирования даже наиболее социально значимого проекта, если сочтут, что он содержит слишком много неуправляемых рисков [2].

Распределение рисков между участниками проекта государственно-частного партнерства подразумевает определение стороны соглашения о ГЧП, несущей ответственность за последствия (либо приобретающей выгоды) от реализации каждого риска по проекту ГЧП. Эффективное разделение рисков предполагает создание стимулов для эффективного управления проектом соответствующими сторонами, снижение общего объема средств, резервируемых для покрытия рисков [7].

Управление рисками и возможности их минимизации. Управление рисками – это процесс, который может увеличить шансы успешного осуществления проекта ГЧП, содействовать предотвращению негативных последствий и использованию дополнительных возможностей. Преимуществом для государственного органа в процессе управления рисками является разработка плана действий, который в случае его реализации может содействовать снижению вероятности возникновения риска и уменьшить его финансовые последствия в случае появления [2].

Управление как деятельность, упорядочивающая, регулирующая и систематизирующая, способно обеспечить достижение целей реализации проекта ГЧП, в том числе снижение негативного воздействия рисков. В соответствии с зарубежным опытом для управления рисками проектов ГЧП создается команда, в состав которой входят:

- руководитель организации частного партнера;
- представители государственных органов, участвующих в реализации проекта;
- независимые эксперты в области управления рисками;
- представители государственных органов, ответственных за реализацию проектов.

Лицом, ответственным за процессы управления рисками, является менеджер проекта [8].

Минимизация рисков – это действие, предпринимаемое для уменьшения вероятности их наступления и снижения воздействия в случае возникновения. Для получения большего эффекта в процессе реализации проекта ГЧП целесообразно использовать несколько методов минимизации рисков на всех стадиях. К таким методам относятся:

- обеспечение квалифицированной работы в области управления, минимизация риска передачей части его другим лицам или организациям путем хеджирования, страхования бизнеса и др.;
- тщательная разработка нормативно-правовой базы ГЧП;
- расширение источников финансирования проектов ГЧП;
- проработка защиты проектов ГЧП от конфискации или национализации и возмещение затрат инвестору в случае наступления такого сценария;
- страхование, при котором возмещение потерь принимает на себя страховая компания [9].

Способы минимизации рисков инновационной деятельности и предложения по их более эффективному применению включают:

- передачу (трансфер) рисков путем оформления договоров на выполнение слишком рискованных работ по проекту сторонней организацией;

- страхование, предусматривающее создание страхового фонда и компенсацию на основе его использования всевозможных потерь, ущерба, вызванных чрезвычайными страховыми случаями;
- использование прямых управленческих воздействий на факторы риска, например оценку перспективности инновационного проекта, отбор ожидаемых партнеров, подбор персонала компании, участвующего в выполнении инновационного проекта, и др. [10].

Одной из процедур, обеспечивающих выполнение соглашений о ГЧП, является мониторинг, который рекомендуется осуществлять в течение всего срока реализации проекта ГЧП, включая подготовку условий его осуществления при разработке соглашения о ГЧП (процедуры разрешения споров и механизмы корректировки соглашения) и стадию завершения проекта (контроль за передачей активов и иные операции).

Заключение. Создание и использование инновационных проектов, в том числе в формате ГЧП, всегда сопровождается рисками. Результативность нововведений прямо зависит от того, насколько точно была произведена оценка рисков, а также от того, насколько адекватно определены методы управления ими и их снижения.

Выбор конкретного пути минимизации риска в инновационной деятельности зависит от опыта руководителя и возможностей инновационной структуры. Для достижения эффективного результата, как правило, используется совокупность методов снижения рисков на всех стадиях осуществления проекта.

Следует отметить, что распределение рисков является одним из ключевых моментов эффективности реализации проектов ГЧП. Если не будет достигнут баланс при распределении рисков, это приведет к увеличению стоимости и сроков реализации проектов ГЧП.

В Беларуси органы государственного управления, в первую очередь Министерство финансов, должны играть ключевую роль в снижении инновационных и других рисков, базируясь на применении системного подхода к созданию го-

сударственно-частного партнерства в инновационной сфере.

Органам государственного управления – инициаторам проекта ГЧП необходимо организовать работу по проведению мониторинга осуществления соглашения о ГЧП с целью повышения его эффективности и минимизации рисков.

Л и т е р а т у р а

1. Матаев, Т.М. Риски государственно-частного партнерства в инновационной сфере Республики Казахстан / Т.М. Матаев // Российский внешнеэкономический вестник. – М. – 2014. – № 1. – С. 13.
2. Государственно-частное партнерство: обучающие материалы для частного сектора / Европейская экономическая комиссия ООН. – Минск: изд-во «Четыре четверти», 2013. – С. 70–79.
3. Сергеев, А.А. Особенности рисков в государственно-частном партнерстве / А.А. Сергеев // Известия ВолгГТУ. – 2011. – Вып. 11.
4. Мельников, Н.К. Распределение рисков в проектах государственно-частного партнерства / Н.К. Мельников // Экономика, право и проблемы управления. – Минск. – 2014. – № 4. – С. 125–130.
5. Ружников, К.С., Полякова, А.А. Виды рисков при реализации инновационных проектов / К.С. Ружников, А.А. Полякова // Сб. науч. трудов Иркутского гос. ун-та. – Иркутск, 2015. – С. 177–183.
6. Борушко, Е.П. Использование механизмов государственно-частного партнерства в инновационной сфере, промышленности и секторе МСП (на примере Беларуси) / Е.П. Борушко // Право и экономика. – Минск, 2015. – С. 79, 84.
7. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации / Центр развития государственно-частного партнерства. – М. – 2013. – С. 32–38.
8. Баусов, Д.В. Управление рисками в ходе реализации проектов капитального строительства / Д.В. Баусов // Санкт-Петербургский гос. ун-т экономики и финансов. Экономика и управление. – 2011. – № 3. – С. 166–169.
9. Чефранов, А.С. Риски в проектах государственно-частного партнерства / А.С. Чефранов // Наука. ЮУрГУ. Секции экономики, управления и права: материалы 63-й науч. конф. – Челябинск: изд. центр ЮУрГУ, 2011. – С. 211–213.
10. Дыбов, А.М. Возможности минимизации рисков в процессе инновационной деятельности / А.М. Дыбов // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. – 2012. – Вып. 1.

Статья поступила 11. 08. 2016 г.

