

# Планирование рисков реализации проектов государственно-частного партнерства

**Кондратьева Ульяна Дмитриевна**

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Москва)  
Аспирант кафедры «Общий менеджмент»  
jana-uljana@rambler.ru

## *РЕФЕРАТ*

Статья посвящена анализу механизма планирования рисков, которые могут возникнуть на этапе реализации проекта государственно-частного партнерства (ГЧП). Рассматриваются основные этапы планирования рисков со стороны государственного и частного партнеров проекта. Характеризуется значение информационной системы при осуществлении процедуры планирования рисков проектов ГЧП и последующего управления ими.

## *КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА*

государственно-частное партнерство, оценка рисков, распределение рисков, матрица рисков, управление рисками, рисковое событие, информационная система проекта ГЧП

Kondratieva U. D.

## **Planning of Risks of Implementation of Projects of Public-private Partnership**

**Kondratieva Ulyana Dmitrievna**

Finance University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)  
Graduate Student of the Chair "General management"  
jana-uljana@rambler.ru

## *ABSTRACT*

This article analyzes the mechanism of planning risks that may arise during the implementation phase of the PPP project, the main stages of planning risks from the public partner and the private partner of the project. Also the article characterized the value of the information system in the implementation of procedures for planning risks of PPP projects and subsequent management.

## *KEYWORDS*

public-private partnership, risk assessment, allocation of risks, risk matrix, risk management, risk event, the information system of a PPP project

---

Планирование рисков в рамках подготовки проекта государственно-частного партнерства (ГЧП) является одной из составляющих его успешной реализации. По итогам процедуры планирования рисков осуществляется их последующее распределение между участниками проекта ГЧП и планирование деятельности каждого из партнеров по управлению рисками. Основной задачей управления рисками на практике является устранение или снижение негативного воздействия рисков с целью успешной реализации проекта.

Как известно, риски многократно возрастают при появлении ограничивающих факторов. В случае с проектами государственно-частного партнерства значительные риски обусловлены масштабностью и сложностью проекта, высокой стоимостью и объемом работ, осуществляемых в рамках реализации проекта, большим количеством взаимосвязанных участников проекта, высокой вероятностью значительного изменения проекта, негибкостью сроков реализации проекта, высокими требованиями к качеству объекта, ограниченным бюджетом проекта.

Поэтому в целях достижения главной цели проекта, его реализации с заданным качеством, в установленные сроки и без превышения стоимости партнер проекта ГЧП, осуществляющий его реализацию, должен обладать рычагами воздействия на проект. Основными из них для частного партнера являются финансовые ресурсы и технологии, используемые при реализации проекта, для государственного партнера — административный ресурс и политическое влияние. Принимая во внимание особенности проектов ГЧП и тот факт, что изменение условий реализации относительно принятых при прогнозировании может привести к исключительно высоким убыткам или даже срыву реализации проекта, ключевое значение при осуществлении планирования рисков реализации проектов ГЧП имеет релевантная информация.

С учетом неопределенности достаточно проблематично при реализации проектов ГЧП однозначно и полно идентифицировать силу и направление воздействия всех факторов, способных оказать существенное влияние на эффективность реализации проекта ГЧП в будущем. Эти факторы образуют систему причинно-следственных зависимостей и обратных связей, связанных с принятием того или иного решения. Данная динамическая система факторов должна постоянно обновляться, поскольку в зависимости от изменения внешних и внутренних условий реализации проекта указанные факторы появляются, исчезают, трансформируются и тем самым в различные периоды реализации проекта необходимость их учета может как возникать, так и отсутствовать [1].

В современных экономических условиях информационная система проекта государственно-частного партнерства представляет собой информационную инфраструктуру проекта, в основе построения которой лежит выбор необходимой для управления рисками информации о проекте и среде, в которой он реализуется, источников этой информации и методов ее поиска.

Окружение частного партнера проекта обуславливается требованиями, установленными государственным партнером проекта, которые определяются им исходя из уровня социально-экономического развития страны и региона, государственной политики, проводимой в отрасли, в рамках которой реализуется проект ГЧП. Роль информационной системы велика для инвестора еще и в силу того, что именно она становится средством связи между ним и центром принятия решения, которым являются при реализации проекта ГЧП органы государственной власти и местного самоуправления.

Информационная система также важна для оценивания риска реализации проектов ГЧП в ситуации, когда исходные данные проблематично определить. Она играет особую роль в случае, когда в основу принятия решения об участии в проекте ГЧП положены ожидания различных событий, опирающихся на более или менее рациональные предпосылки. Применительно к риску это означает, что вследствие неполной или недостоверной информации частным партнером, а также и государственным партнером может быть принято решение, которое не будет оптимальным с позиции достижения поставленной цели.

Так, при подготовке и реализации проектов ГЧП государственный партнер проекта может столкнуться с выбором недобросовестного частного партнера проекта, выбором неоптимальной технологии строительства или распределением прав собственности на объект договора, что в итоге может привести к тому, что социальные цели проекта будут реализованы не в полной мере, или реализация проекта потребует дополнительных затрат из бюджетов различных уровней. В свою очередь, частный партнер проекта может столкнуться с предоставлением государственным партнером неполной информации об объекте договора, его технических характеристиках или изменяющимися во времени техническими или финансовыми показателями реализации проекта, невостребованностью со стороны общества объекта или услуги, являющихся целью реализации проекта.

В процессе создания информационной инфраструктуры особое значение имеет предварительная фаза реализации проекта ГЧП, то есть изучение возможностей и угроз, предреализационные исследования и создание окончательной версии проекта, которая будет положена в основу договора о ГЧП. При этом в качестве источников информации для частного партнера, оценивающего проект и принимающего решения об участии в его реализации, могут выступать органы государственной власти и местного самоуправления, проектные организации, финансовые учреждения, поставщики и подрядные организации, научно-исследовательские институты. В случае если сведения о проекте предоставляются государственным партнером проекта, их основу составляет информация, получаемая из проектной и конкурсной документации, а также, если такое предусмотрено, в процессе совещаний и консультаций с государственным органом.

В свою очередь, государственный партнер проекта также привлекает на начальном этапе разработки проекта научно-исследовательские учреждения и сторонних консультантов. Информационными материалами для оценки рисков проектов ГЧП, с точки зрения частного партнера, являются различные многокритериальные и многофакторные анализы, диагнозы, прогнозы, касающиеся как собственно проекта, так и участников данного проекта и их окружения. В связи с этим наиболее значимыми для частного партнера представляются анализ текущей рыночной ситуации и своего финансово-экономического состояния, прогноз его изменения; прогнозы формирования будущих экономических инструментов (процентных ставок, курсов валют); оценки ожидаемых элементов прямых и косвенных затрат проекта, а также эффектов от реализации и использования инвестиций; сроки реализации и эксплуатации инвестиционного проекта; конкретизация и верификация источников финансирования инвестиционного проекта, а именно уточнение структуры используемого для реализации проекта ГЧП капитала, а также прогнозы выплаты кредитов и займов с учетом возможных выплат государственного партнера, если они предусмотрены проектом; оценки начальных инвестиционных затрат, а также ожидаемых доходов и расходов (сальдо денежных поступлений).

Таким образом, при осуществлении планирования и анализа рисков проекта ГЧП необходимо учитывать обусловленность альтернативных вариантов реализации проекта с точки зрения риска, в том числе принимать во внимание различные экономико-правовые, социальные и экологические факторы. При этом, как уже отмечалось ранее, первостепенным показателем риска для частного партнера проекта является возможность получения прибыли (или убытков), объемы которых отличаются от ожидаемых, для государственного партнера проекта — достижение или недостижение социальных целей проекта.

При оценке эффективности реализации проекта государственно-частного партнерства неопределенность и риск рассматриваются как функции от двух групп факторов: количества и качества информации, которой располагает партнер проекта, и изменчивости условий реализации и эксплуатации объекта, в отношении которого заключено соглашение. Неопределенность имеет информационное измерение, в качестве причин ее возникновения выступают препятствия в доступе к информации либо недостоверность полученных данных (иногда даже отсутствие возможности подобрать соответствующие технологии оценивания риска при ограниченном количестве информации), невозможность определения вероятности предполагаемых денежных потоков и ожидаемых результатов инвестирования. Риск имеет финансовое измерение, его значение можно вычислить в случае, если доступная информация позволяет оценить возможные прибыли и убытки, связанные с конкретным инвестиционным проектом, то есть ожидаемые результаты будущих решений.

Таким образом, с практической точки зрения риска проекта государственно-частного партнерства представляет собой нежелательные события, которые могут су-

щественно усложнить его реализацию или привести к его срыву, и характеризовать его можно исходя из трех факторов: событий, оказывающих негативное влияние на проект, вероятности их возникновения и оценки возможного ущерба в результате возникновения этих событий. С учетом изложенного управление рисками можно определить как совокупность методов определения, анализа, оценки, предупреждения возникновения, принятия мер по снижению степени риска на протяжении жизни проекта и распределения возможного ущерба от риска между участниками проекта. Управление рисками проекта ГЧП заключается в идентификации, анализе рисков и выработке плановых мер по минимизации негативных последствий наступления рискованных событий [2].

Из содержания приведенного выше определения понятия управления рисками проекта ГЧП следует, что на этапе планирования рисков осуществляются идентификация рисков проекта, оценка степени риска и разработка схемы поведения (или реагирования) в случае возникновения рискованного события или в качестве превентивной меры. Условно планирование рисков на этапе подготовки проекта ГЧП к реализации можно представить в виде схемы (рис. 1). При этом основной целью планирования рисков является практическая оценка рисков для их оптимального распределения между участниками проекта и принятия своевременных мер по управлению рисками.

Характеристики проекта в случае планирования к реализации проекта ГЧП определяются государственным партнером проекта на основании социальной значимости его реализации, возможности его бюджетного финансирования, а также исходя из программы развития той отрасли, в которой планируется реализация проекта. Государственный орган, осуществляющий подготовку проекта, преследует общественные цели и стремится реализовать проект на максимально высоком уровне с минимальным уровнем затрат бюджета. И именно характеристики проекта, установленные государственным партнером, будут служить отправной точкой для последующего его анализа частным партнером.

При этом государственный партнер по итогам принятия решения о необходимости реализации конкретного проекта в той или иной социально значимой сфере на этапе подготовки проекта и определения параметров его реализации осуществляет оценку приемлемости использования механизма государственно-частного партнерства для осуществления запланированного проекта, определяет возможные ограничения для участия в проекте бизнеса. Данный этап планирования проекта требует от публичного партнера основательного подхода и скрупулезного анализа всех факторов, способных оказать влияние на проект в самом начале его реализации. При этом ввиду того что данный анализ приемлемости ГЧП производится в условиях неопределенности, когда отсутствует детальная проработанность проекта, в большинстве случаев привлекаются эксперты, зачастую проводится анализ российской и зарубежной практики реализации подобных проектов.

Среди критериев, по которым должно осуществляться определение возможности реализации проекта в рамках ГЧП, можно выделить правовые, технологические, а также критерии риска. В правовом аспекте возможность реализации проекта в рамках ГЧП оценивается государственным органом с точки зрения соответствия примерной схемы его реализации требованиям законодательства Российской Федерации на предмет ограничения доступа бизнеса в ту или иную сферу деятельности или ответственности государства. С технологической точки зрения производится оценка эффективности применения механизмов ГЧП в рамках отрасли, в которой планируется осуществление проекта, определяются возможности для привлечения бизнес-структур, обладающих необходимым опытом и квалификацией для реализации планируемого проекта, оценивается возможность повышения эффективности проекта, снижения его стоимости, повышения качества объекта или предоставляемых услуг

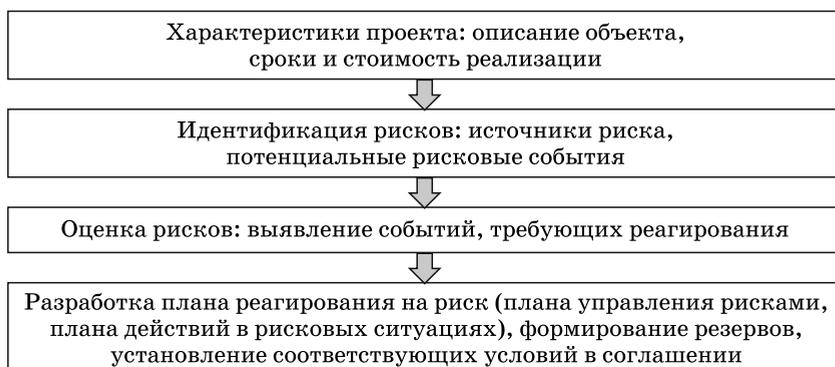


Рис. 1. Планирование рисков проекта ГЧП

за счет кооперации с бизнесом и использования его технологических разработок.

С точки зрения нивелирования рисков реализации проекта государственным партнером осуществляется анализ возможностей более эффективного управления рисками проекта (или их частью) за счет снижения вероятности возникновения рисковых событий или потерь от их наступления путем распределения рисков между участниками проекта, в том числе передача части рисков частному партнеру проекта, ввиду того что он способен более эффективно ими управлять. По итогам проведенного анализа и принятого решения государственным партнером осуществляется подготовка проектной документации, которая в дальнейшем будет являться отправной точкой для анализа проекта частным партнером или участником конкурса на право заключения соглашения о ГЧП.

Аналогичный подход к принятию решения о реализации проекта с использованием механизмов государственно-частного партнерства применим и в случае, если с предложением о заключении соглашения о ГЧП выступает коммерческая организация и ей осуществляется подготовка проектной документации. В данном случае у государственного партнера, если будет принято решение о реализации проекта в рамках ГЧП, возникает необходимость проверки данных проектной документации, представленной инвестором.

В рамках анализа проекта на предмет целесообразности участия в нем должна осуществляться идентификация рисков, то есть определение рисков, способных повлиять на реализацию проекта, и описание их характеристик. Для этих целей необходима информация об источниках возникновения данных рисков. В первую очередь необходимо описание объекта соглашения о государственно-частном партнерстве, его технические характеристики, описание работ и требования к их качеству, поскольку риски в значительной степени зависят именно от специфики проекта. Оценка стоимости и сроков реализации проекта, установленная государственным партнером проекта в проектной документации на основании статистических данных и требований государственных программ, позволяет инвестору судить о том, не будут ли данные установленные рамки реализации проекта связаны со значительным риском.

В целях систематизации процесса идентификации рисков могут применяться различные схемы источников риска, включающие окружение проекта, возможные технологические решения, опыт реализации подобных проектов. Здесь следует отметить, что идентификация рисков не должна проводиться только на этапе планирования проекта как разовая процедура и должна осуществляться по мере изменения условий реализации проекта. По итогам идентификации рисков осуществ-

вляется их классификация, в первую очередь в зависимости от возможности влияния на факторы риска (экзогенные и эндогенные риски), а также в зависимости от источников возникновения риска и этапа проекта, в рамках которого рисковое событие может возникнуть.

В случае реализации проекта ГЧП, инициатором которого выступает государственный партнер, а выбор частного партнера осуществляется по итогам проведения конкурсных процедур в зависимости от этапа возникновения как с точки зрения государственного, так и частного партнеров проекта риски можно разделить на риски на этапе проведения конкурса, риски на этапе предоставления объекта в пользование или земельного участка под строительство, риски на этапе проектирования, строительства или реконструкции, риски на этапе эксплуатации объекта соглашения, риск передачи объекта в собственность и риски на всех этапах реализации проекта.

В результате проведения идентификации рисков проекта ГЧП и последующей их классификации партнер проекта получает, может быть, и не исчерпывающий, но достаточно полный и достоверный перечень источников риска и потенциальных рисков событий. При этом источники риска включают изменение технических требований, ошибки проектирования, неверные оценки тех или иных параметров проекта, отсутствие квалифицированного персонала для реализации проекта. Также в описание источников рисков должны включаться оценка возможных последствий и ожидаемые сроки наступления рисков событий, такие как, например, изменение курса валют или способов тарифного регулирования деятельности. Также на данном этапе определяются хотя бы приблизительно возможные признаки рисков, то есть косвенные проявления реальных рисков событий.

В целях определения приоритетных задач по управлению рисками результаты этапа идентификации и классификации рисков при осуществлении процедуры планирования рисков должны быть задокументированы и доступны для ознакомления всем сторонам соглашения.

Следующим этапом планирования рисков является оценка рисков, которая осуществляется в целях определения величины возможного воздействия на проект. При этом если на предыдущем этапе планирования не имела особого значения степень негативного влияния на проект того или иного риска, то на этапе оценки существенным является именно выявление тех рисков и групп рисков, совместное влияние и вероятность появления которых могут считаться существенными, и соответствующих рисков событий, которые потребуют реагирования.

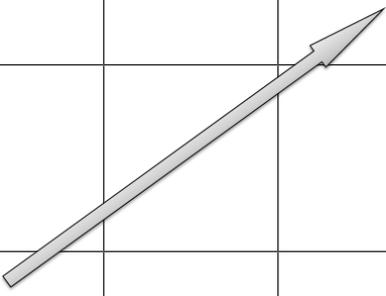
На данном этапе планирования риска может производиться ранжирование рисков с точки зрения вероятности наступления рискового события, а также последствий в случае их возникновения, графическим выражением которого может являться матрица рисков (табл. 1). Для этих целей необходимы перечни источников рисков и потенциальных рисков событий, а также, если возможно, их стоимостная оценка. Вероятности возникновения риска характеризуются как маловероятные, вероятные, достоверные, а последствия наступления риска как несущественные, минимальные, существенные, значительные и критические. Каждому риску присваивается значение вероятности его возникновения и серьезности последствий его наступления, которое в зависимости от наличия информации о проекте может носить как субъективный оценочный характер, так и иметь точное значение.

Ранжирование рисков осуществляется исходя из набранного риском количества баллов, которое исчисляется как произведение вероятности и последствий его наступления.

Наиболее существенными группами риска в рамках реализации проекта ГЧП можно назвать ошибки в определении стоимости и масштабов работ, неопределенность в ценообразовании на некоторые виды услуг, которые планируется оказывать

Матрица рисков

маловероятные	Вероятность возникновения риска					достоверно возникнут критиче- ские для проекта риски
		маловероятные несуществен- ные риски				
Последствия наступления риска						
несуществен- ные		минималь- ные	существен- ные	значитель- ные	критиче- ские	



по итогам осуществления строительного этапа проекта, срыв графика работ, изменение требований к проекту со стороны государственного партнера. Итогом этапа оценки рисков является разделение рисков на две группы событий: требующих и не требующих реагирования со стороны участника проекта.

Следующим этапом планирования рисков является этап разработки способов реагирования на определенные ранее возможные рисковые события, которые требуют вмешательства. На данном этапе планирования рисков проекта определяются необходимые действия для предупреждения рисков и реакции на возникающие угрозы. Реагирование может заключаться в устранении конкретной угрозы путем устранения ее потенциальной причины, уменьшении ожидаемых размеров потерь в результате наступления рискового события, принятии последствий рискового события.

Выбор способа реагирования выбирается инвестором или государственным органом самостоятельно. В зависимости от сложившейся ситуации в одном случае легче устранить угрозу возникновения рискового события, а в другом будет разумнее допустить наступление нежелательного события и снизить ущерб заранее, подготовившись к наступлению рискового события. В случае если ущерб от наступления рискового события слишком велик и может привести к невозможности реализации проекта, возникает необходимость заблаговременного принятия мер по недопущению риска.

Также возможно использование стратегии принятия риска. Могут разрабатываться мероприятия на случай наступления рискового события или принятия ущерба и покрытия его за счет созданных для этих целей резервов, в случае если ущерб не слишком велик по сравнению с затратами на устранение угрозы рискового

события. Итогом этапа разработки плана реагирования является составленный план управления рисками и план действий при возникновении рискованных ситуаций. В плане управления рисками описываются процедуры, которые должны использоваться при управлении рисками на протяжении реализации проекта.

Кроме того, итоги анализа, проводимого частным партнером в рамках подготовки проекта к реализации, позволяют государственному партнеру выявить неточности и ошибки, допущенные на этапе разработки проекта, и избежать возникновения рискованных событий на этапе его реализации. На основании составленного плана осуществляется распределение рисков между партнерами проекта ГЧП, порядок пересмотра оценки рисков, которая осуществлялась на этапе планирования проекта, порядок действий в случае возникновения рискованного события, порядок использования резервов.

При распределении рисков необходимо учитывать реальные возможности участников по контролю за последствиями их наступления и стремиться к сбалансированному распределению рисков, ввиду того что отнесение большинства рисков на одну из сторон соглашения о ГЧП может привести к росту расходов на осуществление проекта, то есть его удорожанию. Принятие решения о передаче рисков должно основываться на результатах объективной и независимой оценки рисков, учитывать интересы всех заинтересованных сторон соглашения о ГЧП, подверженных воздействию данных рисков [3].

Как уже отмечалось ранее, риски, касающиеся изменений в сфере отраслевого и тарифного регулирования, как правило, являются сферой ответственности государственного партнера соглашения о ГЧП как субъекта, формирующего законодательную и ценовую политику. Риски на этапе строительства целесообразнее передавать частному партнеру проекта, так как бизнес эффективнее работает в условиях ограниченного бюджета и жестких запланированных сроков возведения объектов. Ответственность за риски спроса, в случае когда доходную часть проекта составляют платежи населения, обычно разделяется между участниками. В этом случае частный партнер вправе попросить обеспечения государством минимального гарантированного уровня прибыльности проекта в случае недостаточной востребованности объекта на этапе его эксплуатации.

Распределение ответственности за рискованные события имеет существенное значение. При слишком обременительных условиях в случае, если инициатором соглашения о ГЧП является государственный орган, конкурс по отбору частного партнера может не состояться ввиду его непривлекательности для бизнеса. Вместе с тем государственному партнеру при анализе заявок претендентов на участие в проекте ГЧП необходимо взвешенно оценивать предложения экономических субъектов о распределении рисков при осуществлении реализации проекта. Может оказаться, что дополнительные гарантии государственного партнера в случае принятия частным партнером на себя риска, последствия наступления которого характеризуются как существенные или критические для проекта (например, износ или моральное устаревание основных фондов), могут существенно снизить стоимость реализации проекта. Но при этом следует иметь обоснованные подтверждения способности потенциального частного партнера нивелировать последствия указанной неопределенности без значительного увеличения расходов проекта.

Итоговое распределение рисков устанавливается в соглашении о государственно-частном партнерстве. Особое внимание при этом должно уделяться стоимостной интерпретации ответственности каждой стороны с установлением предельных значений параметров, например максимального продления срока действия соглашения, на которое частный партнер проекта может рассчитывать в случае возникновения рискованных событий.

Из вышеизложенного следует, что в рамках проекта ГЧП необходимо предвидеть наступление рискового события и в целях снижения степени риска применять разработанную систему реагирования на рисковые события, то есть систему управления рисками для конкретного проекта ГЧП. И если система рисков может формироваться на основании некоторого формализованного перечня, то анализ степени опасности и выбор методов реагирования или предотвращения рисков в большинстве случаев основывается на опыте экспертов и участников проекта.

Вместе с тем работа по минимизации рисков не может осуществляться исключительно на этапе планирования проекта ГЧП, на этапе его реализации в условиях постоянно меняющейся динамичной внешней среды также необходимо постоянное осуществление мер по выявлению рисков и разработке способов реагирования на возможные рисковые события, анализу возможностей по управлению рисками каждого из партнеров проекта и оценке эффективности мер по управлению рисками. Грамотное планирование рисков позволит участникам проекта заранее увидеть возможные опасности реализации проекта и подготовиться к их устранению.

## Литература

1. *Островская Э.* Риск инвестиционных проектов. М.: Экономика, 2004. 269 с.
2. *Риск-анализ инвестиционного проекта* / Под ред. М. В. Грачевой. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. 352 с.
3. *Orange Book. Management of Risk — Principles and Concepts*: [Электронный ресурс]. URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/220647/orange\\_book.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220647/orange_book.pdf).

## References

1. *Ostrovskaya E. Risk of investment projects* [Risk investitsionnykh projektov] / E. Ostrovskaya. М.: Economy [Ekonomika], 2004. 269 p. (rus)
2. *Risk analysis of the investment project* [Risk-analiz investitsionnogo projekta] / under edition of M. V. Gracheva. М.: YUNITI-DANA, 2001. 352 p. (rus)
3. *Orange Book. Management of Risk — Principles and Concepts*: [Electronic resource]. URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/220647/orange\\_book.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220647/orange_book.pdf).