

М. Ю. Соколов, С. В. Маслова

УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ В ПРОЕКТАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

ВВЕДЕНИЕ

На современном этапе в Российской Федерации государственно-частное партнерство находит свое признание в качестве одного из наиболее эффективных способов создания и модернизации социальной, транспортной, коммунальной инфраструктуры. Глава государства и руководители федеральных и региональных органов власти видят в нем решение существующих проблем в сфере функционирования общественной инфраструктуры и обеспечения населения услугами высокого качества. Так, В.В. Путин предлагает сделать государственно-частное партнерство одним из важнейших механизмов реализации социальной политики в России [Путин: ГЧП должно стать..., 2012]. Д. А. Медведев призвал власти всех уровней активнее привлекать работодателей к государственно-частному партнерству в области профессионального образования. С соответствующим предложением он выступил на заседании президиума Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных нацпроектов в Горках [Рабочие кадры..., 2013]. По словам губернатора Краснодарского края А.Н. Ткачева, проблему развития инженерно-транспортной инфраструктуры поможет решить принцип государственно-частного партнерства [Проблему развития инфраструктуры..., 2008]. Государственно-частное партнерство, как подчеркнул губернатор Ленинградской области А.Ю. Дрозденко, будет стратегическим направлением в экономической политике Ленинградской области: «За счет этого механизма мы построим 93 котельных. В течение трех лет, по договору с ОАО „Газпром“, завершим газификацию области. Используя формат ГЧП и

Соколов Максим Юрьевич — канд. экон. наук, заведующий кафедрой, Санкт-Петербургский государственный университет; министр транспорта Российской Федерации; e-mail: sokolov@gsom.pu.ru

Маслова Светлана Валентиновна — канд. юрид. наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный университет; заместитель председателя Юридического комитета Администрации Губернатора Санкт-Петербурга; e-mail: maslova@gsom.pu.ru

© М. Ю. Соколов, С. В. Маслова, 2013

концессий, проведем реконструкцию канализационных систем» [Губернатор Ленинградской области..., 2012].

Вместе с тем начавшийся как на федеральном, так и на региональном уровнях процесс реализации проектов ГЧП демонстрирует участникам свою многоплановость и сложность. В частности, при осуществлении проектов ГЧП возникают различного рода риски, которые могут оказать существенное влияние на его реализацию. В наиболее общем виде риск определяется как вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для реализации проекта и вызванного негативным воздействием рядом как объективных, так и субъективных причин, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера и т.п. Соответственно, под рисками в проектах ГЧП можно понимать вероятные, потенциальные события, которые могут произойти в процессе реализации ГЧП и повлечь финансовые потери и дополнительные затраты участников, недополучение доходов по сравнению с прогнозируемым вариантом, а также затягивание сроков проекта, помешают достижению желаемого результата в целом, и наступление которых вызвано как обстоятельствами непреодолимой силы, так и действиями самих участников проекта ГЧП.

Однако одним из основных признаков ГЧП, являющимся одновременно и его преимуществом перед другими способами реализации инфраструктурных и социальных проектов, выступает механизм распределения рисков между сторонами ГЧП. И именно стороны соглашения о ГЧП в рамках своего партнерства вправе договориться и определить в соглашении, какая из сторон несет соответствующий риск, исходя из того, кто наилучшим образом может с ними справиться, организовав более эффективное управление рисками.

К сожалению, действующее российское законодательство о ГЧП не устанавливает правил управления и распределения рисков в проектах ГЧП. Только отдельные нормы об этом содержатся в Федеральном законе от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», где предусмотрена возможность принятия концедентом на себя риска спроса и выплаты концессионеру соответствующей компенсации (недостижения показателей интенсивности движения по автомобильной дороге транспортных средств и их состава, позволяющих получить концессионеру минимальный гарантированный доход).

Отсутствие в Российской Федерации достаточной правовой основы, единого научного подхода, а также сложившейся практики в отношении управления рисками в проектах ГЧП является серьезной проблемой при структурировании и реализации последних в частности и препятствием для развития ГЧП в целом.

Вышеизложенное делает актуальным исследование данного вопроса и определяет цель настоящей статьи, состоящую в выявлении, описании и классификации рисков в проектах ГЧП, определении принципов их распределения в рамках формирования научно-практического подхода к процессу управления рисками в проектах ГЧП.

ВИДЫ И ОПИСАНИЕ РИСКОВ В ПРОЕКТАХ ГЧП

Перечня рисков, который исчерпывающим образом соответствовал бы каждому проекту ГЧП, не существует. Это объясняется тем, что каждый проект ГЧП индивидуален и имеет присущие только ему особенности. В силу этого риски проекта ГЧП также носят индивидуальный характер и выявляются специально для каждого проекта.

Отсутствует и общепризнанная классификация рисков ГЧП, однако ее наличие необходимо как для научных, так и для практических целей. Теоретическое значение такой классификации состоит в том, что ее осуществление, в том числе путем сравнения сходства и различий рисков, позволяет получить более полное представление о них. Практическое же значение классификации заключается в том, что она облегчает выбор участника проекта ГЧП, который бы мог успешнее управлять риском, а также действий, направленных на предотвращение возникновения рисков в проектах ГЧП или минимизацию их негативных последствий.

Подробное описание рисков ГЧП осуществлено Дж. Делмоном, среди которых он перечисляет: политический риск, риск незавершения строительства в срок, правовой и регулятивный риск, риск невыполнения обязательств, операционный риск, финансовый риск, валютный риск, риск спроса, экологический и социальные риски [Делмон, 2010].

Подобным образом классифицируют риски в проектах ГЧП и российские специалисты. По мнению В. Г. Варнавского и его соавторов, можно выделить четыре основные категории рисков при осуществлении проектов ГЧП: 1) политические и правовые; 2) технические; 3) коммерческие; 4) экономические, валютные и финансовые [Варнавский и др., 2010]. Соглашаясь с авторами относительно видов рисков в проектах ГЧП, нельзя не отметить, что их классификация рисков осуществлена без указания на те классификационные критерии, на основе которых она выполнена. Вместе с тем осуществление классификации всегда связано с поиском оснований деления объектов, т.е. выбором классификационных критериев, поскольку в их отсутствие созданная система не может давать полное и истинное представление об объектах.

Видимо, по причине отсутствия критериев несколько хаотичной выглядит типология рисков ГЧП, приведенная Т. М. Матаевым:

«Условно риски можно поделить на классические и специальные. К классическим рискам проекта ГЧП относятся: риски, возникающие по ходу раз-

вития, ценовые риски и производственные риски. К специальным рискам проекта ГЧП относятся: рыночные риски, валютные риски, риски изменения процентов, политические риски, эксплуатационные и управленческие риски, риски нехватки сырья и материалов, а также форс-мажорные события.

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

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

Нельзя не сказать о правовых рисках, так как во время действия контракта правовое поле также имеет тенденцию к изменению. Принимаются новые нормативно-правовые акты (законы, указы, постановления и т. д.), могут пересматриваться действующие инструкции и нормы, повышаются экологические требования. Финансовые последствия от этих изменений понесут все участники контракта, как государственный сектор, так и частный бизнес, а также все взаимосвязанные компании с этим проектом. Это и инвестиционный сектор, страховые организации, а также конечные потребители» [Матаев, 2012, с. 6].

Остановимся на работах по проблематике ГЧП, в которых классификация рисков в проектах ГЧП осуществляется на основании классификационных критериев.

В. А. Кабашкин подразделяет риски в зависимости от факторов возникновения, сферы возникновения и стадии реализации проекта ГЧП, что позволяет ему выделить следующие виды рисков: ретроспективные, текущие, перспективные, политические, правовые, экономические, внешние, внутренние, чистые, динамические, производственные, общественные, коммерческие, финансовые, валютные, инвестиционные [Кабашкин, 2010].

Несколько иначе классифицирует и строит матрицу рисков ГЧП О. А. Рябущенко, которая предлагает три классификационных критерия рисков ГЧП:

сфера возникновения; причины возникновения; покупательная способность денег. На их основе риски ГЧП классифицируются в три группы: производственные и финансовые; естественные и политические; инфляционные, валютные и дефляционные [Рябущенко, 2011].

Однако приводимый О. А. Рябушенко перечень рисков ГЧП является далеко не полным. Более того, два из трех предлагаемых критериев (причины возникновения и покупательная способность денег), по нашему мнению, не только неприемлемы для классификации, но и не позволяют составить матрицу рисков ГЧП, что и демонстрируется в исследовании [Рябущенко, 2011]. Так, из всех перечисленных рисков в матрицу рисков ГЧП автор включает только один — инфляционный риск на этапе строительства и эксплуатации. Остальные риски — производственные, финансовые, естественные, политические, валютные и дефляционные — в матрице рисков ГЧП отсутствуют. Это свидетельствует о том, что не все из предложенных классификационных критериев являются бесспорными.

По нашему мнению, классификацию рисков в проектах ГЧП следует осуществлять исходя из отраслевой принадлежности, т. е. сферы отношений, в которой этот риск может возникнуть (отраслевой критерий), и стадии, этапа проекта ГЧП (критерий жизненного цикла проекта ГЧП). Это позволяет выделить следующие виды рисков.

1. В соответствии с отраслевым критерием риски в проектах ГЧП подразделяются на:

- ♦ строительные, технические риски (риск ошибок проектирования, риск несоответствия объекта заданным технико-экономическим показателям, риск несоблюдения сроков строительства или его незавершение, риск несоответствия объекта заданным технико-экономическим показателям, риск ненадлежащего качества строительства и др.);
- ♦ коммерческие риски (риск спроса товаров, услуг, производимых партнером, в том числе вызванный неточностью в прогнозировании рынка или условий эксплуатации объекта, риск отзыва лицензий и разрешений, риск непредоставления услуг партнером или риск предоставления партнером услуг ненадлежащего качества и др.);
- ♦ финансовые риски (риск изменения процентных ставок, курсов валют, уровня инфляции, а также риск неполучения (недополучения) финансирования проекта, в том числе за счет привлекаемых средств, недостижения финансового закрытия и др.);
- ♦ правовые риски (риск изменения законодательства, в том числе налогового и др.);
- ♦ политические риски (риск изменения политической конъюнктуры и управленческой структуры, риск забастовок и волнений, риск национализации и др.);

- ♦ экологические и социальные риски (риск причинения вреда окружающей среде, риск социальной напряженности среди местного населения и др.).
- 2. В зависимости от этапа реализации проекта ГЧП риски возникают:
 - ♦ на этапе проектирования:
 - риск ошибок проектирования,
 - риск несоответствия объекта заданным технико-экономическим показателям,
 - риск задержек при получении лицензий, разрешений и согласований,
 - риск непредоставления земельных участков,
 - риск недостаточности земельного участка и др.;
 - ♦ на этапе строительства:
 - риск ненадлежащего качества строительства,
 - риск несоблюдения сроков строительства или его незавершение,
 - риск состояния земельных участков и др.;
 - ♦ на этапе эксплуатации:
 - риск спроса товаров, услуг, производимых партнером,
 - риск непредоставления услуг партнером,
 - риск предоставления партнером ненадлежащего качества услуг,
 - риск отзыва лицензий и разрешений,
 - риски, связанные с оператором или третьими лицами, и др.;
 - ♦ на любом этапе проекта ГЧП:
 - риск увеличения затрат (удорожания объекта ГЧП),
 - риск изменения политической конъюнктуры и управленческой структуры,
 - риск забастовок и волнений,
 - риск изменения законодательства,
 - риск национализации,
 - экологические и социальные риски и др.

Как отмечалось, к *строительным и техническим рискам* относятся: риск ошибок проектирования, риск несоответствия объекта заданным технико-экономическим показателям, риски несоблюдения сроков строительства или его незавершения и др. Как правило, они возникают из-за ошибок в проектных решениях, а также в планах и графиках строительных работ, неправильной оценки параметров внутреннего инвестиционного потенциала, использования устаревшей техники, технологии и материалов, привлечения недостаточно квалифицированных подрядчиков и рабочей силы, недостатков в управлении и т.п. Необходимо отметить, что это одни из самых дорогостоящих рисков ГЧП, поскольку объекты незавершенного строительства имеют небольшую стоимость и не востребованы в хозяйственном обороте.

Другая особенность рисков этой группы заключается в том, что они носят временный характер: как только строительство объекта ГЧП успешно завершается и он принимается в эксплуатацию, риски несоблюдения сроков строительства, незавершения строительства, несоответствия объекта заданным показателям и т.п. исчезают. На практике это влечет за собой ряд положительных моментов: возможность изменения кредитной структуры проекта ГЧП, понижения процентных ставок по кредитам и т.д.

Коммерческие риски возникают позднее, на этапе эксплуатации. Они означают возможность существенного снижения предусмотренного проектом ГЧП объема реализации продукции, уровня цен и другие факторы, приводящие к уменьшению объема операционного дохода и прибыли на стадии эксплуатации объекта ГЧП. Очень точно описывает риск спроса Дж. Делмон: «Под риском спроса подразумевается опасность того, что услуги/продукция, производимые объектом инфраструктуры, не будут востребованы в запланированном объеме. Прогнозные значения уровня спроса могут оказаться недостижимыми: платной дорогой будет пользоваться меньше людей, производимая электростанцией энергия будет потребляться в меньшем объеме, а аэропорт будет обслуживать меньшее число самолетов и пассажиров. Это может быть вызвано, например, снижением спроса, неспособностью покупателей продукции и услуг их оплачивать, техническими или практическими трудностями с поставкой продукции, а также общественной реакцией, ведущей к бойкоту продукции» [Делмон, 2008, с.73].

Финансовые риски (возможное изменение банковских процентных ставок, курсов валют, уровня инфляции, а также неполучение (недополучение) финансирования проекта, в том числе за счет привлекаемых средств, недоплатежи финансового закрытия и др.) связаны с недостаточным объемом инвестиций, необходимых для реализации проекта ГЧП, несвоевременным поступлением финансовых средств, возрастанием стоимости капитала, привлекаемого в проект ГЧП, и при этом возможностью обесценивания реальной стоимости объекта ГЧП, а также ожидаемых доходов от осуществления инвестиционного проекта в условиях инфляции.

Правовые риски в первую очередь касаются возможного изменения в законодательстве, в том числе налоговом, что в значительной степени ухудшает изначальные условия, на которые партнер мог рассчитывать при подписании соглашения о ГЧП, а также положение самого партнера, в том числе возлагает на него дополнительные, по сравнению с нормативными правовыми актами, действовавшими на момент заключения соглашения, обязанности. Во вторую очередь это риски, связанные с рассмотрением споров, возникающих при реализации проекта ГЧП, и защитой нарушенных прав сторон соглашения о ГЧП (допуск к правосудию). Кроме того, к правовым рискам можно отнести риск признания не соответствующим действующему законо-

дательству самого конкурса ГЧП, а также соглашения о ГЧП и иных сделок, заключенных в его развитие, включая риск перекалфикации и т. п.

Политические риски (риск забастовок и волнений, риск национализации без адекватной компенсации, риск изменения политической конъюнктуры и управленческой структуры и др.) являются следствием государственной политики и связаны с возможными изменениями в приоритетных направлениях деятельности органов государственной власти, в том числе в отношении ГЧП либо конкретной отрасли (развитие платных автомобильных дорог, сбора, переработки и утилизации ТБО и др.).

Проекты ГЧП, как и любые другие проекты, связанные со строительством, реконструкцией и дальнейшей эксплуатацией объектов социальной, транспортной или коммунальной инфраструктуры, осуществляются вблизи жилой застройки и рекреационных объектов и оказывают серьезное воздействие на окружающую среду и, как следствие, на качество жизни населения (*экологические и социальные риски* в проектах ГЧП). В ряде случаев такое воздействие проекта может привести к ухудшению экологической обстановки, уничтожению или потере отдельных видов растительного и животного мира, что, в свою очередь, влечет протесты со стороны местного населения, и, как следствие, увеличение сроков и стоимости проекта ГЧП.

УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ В ПРОЕКТАХ ГЧП

Естественно, что все события проекта ГЧП спланировать невозможно, так же как нельзя предугадать и все риски в проекте ГЧП. Однако большая часть действий по реализации проекта ГЧП, в том числе и в отношении рисков ГЧП, должна быть спланирована и систематически организована. Управление как деятельность упорядочивающая, регулирующая, систематизирующая отвечает данной цели и вполне способна обеспечить ее достижение.

Управление рисками в проектах ГЧП заключается в:

- ♦ выявлении и описании рисков, присущих конкретному проекту ГЧП;
- ♦ оценке рисков;
- ♦ распределении рисков между сторонами соглашения;
- ♦ предотвращении рисков и действиях по их минимизации;
- ♦ мониторинге рисков в течение всего срока реализации проекта.

Выявление, описание рисков выполняется на подготовительной стадии проекта ГЧП. Оценка рисков в проектах ГЧП осуществляется методами качественной или количественной оценки и др. Оценка позволяет получить стоимостную оценку как самих выявленных рисков ГЧП, так и их негативных последствий и действий по их предотвращению. Кроме того, результаты оценки рисков в проекте ГЧП зачастую служат одним из оснований для принятия партнерами решения об участии или неучастии в проекте кон-

кретного ГЧП. Иногда неверно оцененные риски на первоначальном этапе проекта ГЧП ставят под угрозу весь процесс его реализации.

Распределение рисков в проектах ГЧП осуществляется на основе ряда принципов. Согласно основному из них, риск возлагается на ту сторону, которая лучше способна им управлять. Но не менее важно и то, что риск должна принимать на себя та сторона, которая заинтересована в активном управлении им, обладает или будет обладать необходимыми для этого ресурсами.

Остановимся на практике распределения рисков в проектах ГЧП.

Политические риски, в рамках которых возникают забастовки, волнения, военные действия, национализация, изменение политической конъюнктуры и управленческой структуры, принимаются публичной стороной, поскольку повлиять и смягчить их последствия могут только органы государственной власти, но не частная компания. «Риски, связанные с изменением политики, должны находиться в сфере ответственности правительства, включая риск односторонних действий со стороны правительства, приводящих к смене „правил игры“. Так, например, переориентация правительства от позитивного подхода поддержки ГЧП к негативному подходу, предполагающему, в том числе, аннулирование ГЧП, является достаточно распространенной практикой в некоторых странах. Однако в некоторых странах ГЧП все-таки смогли сохраниться и выжить. Например, польский проект по развитию дорог А1 пережил восьмикратную смену правительства еще на этапе переговорного процесса» [Практическое руководство, 2008, с. 44]. Аналогичный подход имеет место и в отношении распределения правовых рисков, за исключением нелегитимных действий, совершенных самим частным партнером.

Строительные, технические риски, как правило, принимаются частной стороной, потому что риски несоблюдения сроков строительства или его незавершения, риски несоответствия объекта заданным технико-экономическим показателям тесно взаимосвязаны и управляются только одним лицом — частным партнером.

Коммерческие риски могут приниматься сторонами совместно: риск не оказания услуг или оказания услуг ненадлежащего качества, риск отзыва лицензий принимает на себя в полном объеме частный партнер, а риск спроса — публичный партнер или совместно с частным партнером. Объект ГЧП может быть не востребован в запланированном объеме в результате действий органов государственной власти (например, из-за существенного увеличения тарифов за пользование объектом, что делает его недоступным для пользователей, принятия решения о строительстве используемой на безвозмездной основе автомобильной дороги с близким местоположением к объекту ГЧП и т. п.), а может, и в связи с оказанием частным партнером услуг низкого качества.

Экологические и социальные риски участники проекта ГЧП также зачастую несут совместно. Особенность рисков ГЧП этой группы заключается в опосредованном участии кредиторов проекта ГЧП в управлении рисками. Дело в том, что основные международные кредитные организации не предоставляют займы в проекты ГЧП, в которых не соблюдаются Принципы Экватора [Equator Principles]. Банки хотят участвовать только в тех проектах ГЧП, которые соответствуют должному уровню природоохранной и социальной ответственности, в силу чего они тщательно изучают уровень экологических и социальных рисков конкретного проекта ГЧП и присваивают ему соответствующую категорию. Если проект ГЧП имеет повышенный уровень экологических и социальных рисков, то кредитные средства в проект ГЧП будут предоставлены при условии постоянной отчетности и контроля, который обязан осуществлять частный партнер путем ведения плана управления состоянием окружающей среды.

Далее, это *финансовые риски*. К ним относятся: риск роста процентных ставок, валютный риск (рост курса валют), риск инфляции, риск недостижения финансового закрытия, недоступности финансовых средств, увеличения стоимости проекта и др. Конечно, большую часть рисков принимает на себя частный партнер. При этом положительной мировой практикой в сфере ГЧП является финансовая государственная поддержка проекта ГЧП, которая позволяет сократить риски частного партнера и минимизировать затраты на их предотвращение. Формами такой государственной поддержки являются государственные гарантии, прямое соглашение с финансирующими организациями, бюджетные субсидии, освобождение от налогов и др. Ведь именно сбалансированное разделение рисков и поддержка со стороны государства в проекте ГЧП позволяют успешно реализовываться проекту ГЧП, выдерживая при этом соотношение «цена — качество».

Однако на практике стороны проекта ГЧП стремятся переложить все или большинство рисков друг на друга, пренебрегая вышеописанными правилами, либо нарушают в процессе реализации проекта ранее достигнутые договоренности о распределении рисков. Кроме того, нередки случаи, когда риск распределяется под давлением более сильной позиции, в том числе и переговорной, одной из сторон.

Эффективным способом предупреждения такой ситуации является разработка матрицы рисков проекта ГЧП, включающей перечень и описание всех рисков по данному проекту ГЧП, указание стороны, принимающей риск, а в некоторых случаях и способов предотвращения рисков, действия по их минимизации. При этом следует учесть, что матрица рисков является «живым механизмом» и может меняться по согласованию участниками проекта ГЧП.

Наиболее приемлемой представляется следующая структура матрицы рисков в проектах ГЧП (табл. 1).ц

Таблица 1

Матрица распределения рисков между сторонами ГЧП

Риск	Описание рисков	Сторона, ответственная за управление риском	Примечание
—	—	—	—

В качестве практического примера распределения рисков можно отметить матрицы распределения рисков в проекте ГЧП о создании и эксплуатации на основе государственно-частного партнерства автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр» (далее — ЗСД).

На момент проведения конкурса ГЧП в соответствии с основными условиями соглашения о ГЧП, утвержденными постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 1 февраля 2011 г. № 106 «О заключении соглашения о создании и эксплуатации на основе государственно-частного партнерства автомобильной дороги „Западный скоростной диаметр”» [О заключении соглашения..., 2011], в указанном проекте ГЧП предусмотрено следующее распределение рисков (табл. 2).

При этом конкурсной документацией допускается, что в соглашении о создании и эксплуатации на основе ГЧП автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр» стороны вправе расширить и детализировать перечень рисков в данном проекте ГЧП.

В результате переговоров сторон при заключении соглашения о создании и эксплуатации на основе ГЧП автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр» риски в данном проекте ГЧП были распределены сторонами следующим образом (табл. 3).

Таблица 2

Матрица распределения рисков в конкурсной документации конкурса ГЧП создания и эксплуатации на основе ГЧП автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр»

Риск	Описание рисков	Сторона, ответственная за управление риском	Примечание
1	2	3	4
Риск неполучения разрешений в случае незаконной задержки выдачи разрешений или незаконного аннулирования разрешений	Вероятность необоснованных задержек и нарушений при рассмотрении и выдаче документов	Санкт-Петербург	—

1	2	3	4
Риск негативных изменений законодательства в случаях, предусмотренных в соглашении	Изменение законодательства после заключения соглашения, включая изменение налогового законодательства, в значительной степени ухудшающего изначальные условия, на которые партнер был вправе рассчитывать при заключении соглашения	Санкт-Петербург	—
Риск недостатков проектной документации	Возможность ошибок в проектных решениях	ОАО «Западный скоростной диаметр»	—
Риск задержки ввода в эксплуатацию участка ОАО «ЗСД»	Увеличение сроков строительства и выдачи акта ввода ЗСД	ОАО «Западный скоростной диаметр»	—
Риск привлечения финансирования	Недоступность кредитных средств	Партнер	—
Общий риск получения разрешений	Вероятность отказа в выдаче необходимых для строительства и эксплуатации ЗСД лицензий, разрешений, согласований	Партнер	—
Общие строительные риски в отношении участка партнера	Вероятность ошибок в планах строительных работ, стоимости и качестве материалов, выборе технологий строительства, превышения фактических затрат по проекту над оценочными в ходе строительства ЗСД, в том числе вследствие удорожания строительных материалов, недобросовестности подрядных организаций	Партнер	—
Коммерческие риски	Снижение/увеличение спроса на пользование ЗСД по сравнению с прогнозным	Партнер и ОАО «Западный скоростной диаметр» совместно	Детализированное распределение этого риска осуществляется в соглашении ГЧП

Таблица 3

Матрица распределения рисков в соглашении о создании и эксплуатации на основе ГЧП автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр»

Риск	Описание рисков	Сторона, ответственная за управление риском	Примечание
1	2	3	4
Риск непредоставления земельных участков	Возможность изменения сроков предоставления либо отказа в предоставлении земельных участков	Санкт-Петербург и партнер	Этот риск в целом несет Санкт-Петербург, за исключением, когда не подлежат предоставлению земельные участки, попадающие в вертикальную проекцию искусственного сооружения ЗСД, непосредственно не занимающего поверхность земельного участка. Дополнительные земельные участки, которые могут потребоваться партнеру для размещения отдельных конструктивных элементов (только в нескольких заранее определенных случаях, где конструктивные и планировочные решения с высокой вероятностью потребуют уточнения), предоставляются в разумный срок
Риск несоответствия объекта заданным технико-экономическим показателям	—	Партнер	Поскольку проектная документация Центрального участка ЗСД разработана и передается партнеру для ее реализации, а Северный и Южный участки ЗСД — и вовсе готовыми для эксплуатации, этот риск принят партнером. От него требуется построить Центральный участок именно в том количестве полос, съездов и пунктов взимания платы и с такими иными параметрами, как это предусмотрено в проектной документации
Риск ошибок проектирования	Вероятность ошибок в проектных решениях	Партнер	По условиям соглашения о ГЧП проектная документация Центрального участка ЗСД, разработанная в рамках государственных контрактов Санкт-Петербургом и ОАО «ЗСД», передается

1	2	3	4
			<p>партнеру. При этом, по общему правилу, ни Санкт-Петербург, ни ОАО «ЗСД» не несут ответственности за полноту, достоверность, достаточность или пригодность для цели этой проектной документации, поскольку резюмируется, что партнер в ходе подготовки своего конкурсного предложения самостоятельно оценил все предположения, допущения и расчеты, содержащиеся в проектной документации, и сделал самостоятельные оценки. Тем не менее из этого общего правила есть некоторые изъятия (п. 7.2 (с): существенные и грубые ошибки в проектной документации, которые невозможно было увидеть квалифицированному и опытному подрядчику, будучи на месте партнера (такие, как, например, недостаточная несущая способность пролетного строения мостового сооружения); критическая недостоверность или неполнота геологических изысканий (как, например, геологические разломы или пльвуны))</p>
<p>Риск увеличения затрат (удорожания ЗСД)</p>	<p>Вероятность превышения фактических затрат по проекту над оценочными в ходе строительства ЗСД, в том числе вследствие удорожания строительных материалов, недобросовестности подрядных организаций</p>	<p>Партнер</p>	<p>Данный риск передан партнеру, а последним — подрядчику. Однако существует ряд изъятий, указанных выше, а именно: правительственные риски и особые обстоятельства. В случае их реализации партнер получает право в том числе на компенсацию дополнительных расходов на строительство, непосредственно вызванных такими рисками</p>

Продолжение табл. 3

1	2	3	4
Риск отзыва лицензий и разрешений	Возможность принятия уполномоченным органом решения о прекращении действия разрешительных документов	Партнер, Санкт-Петербург и ОАО «ЗСД»	Этот риск несет партнер со следующими изъятиями: риск незаконного отзыва лицензий принимает публичная сторона, как и за любое другое незаконное действие или бездействие органа власти; ОАО «ЗСД» — в части действительности тех разрешений, обязанность по получению и поддержанию в силе которых оно приняло на себя (разрешение на строительство, разрешение на ввод в эксплуатацию, разрешение на водопользование), а также риск того, что ранее полученные ОАО «ЗСД» положительные заключения Главгосэкспертизы по проектной документации не будут отозваны или иным образом аннулированы
Риск несоблюдения сроков строительства или его незавершение	Увеличение сроков строительства ЗСД или невозможность окончания строительства ЗСД и приемки его в эксплуатацию	Партнер	Гарантия, которая обеспечивает обязанность партнера завершить строительство в срок, равна 16,6 млн рублей за каждый день нарушения срока. Кроме того, через 6 месяцев просрочки Санкт-Петербург вправе расторгнуть соглашение о ГЧП по вине партнера
Риск спроса	Снижение/увеличение спроса на пользование ЗСД по сравнению с прогнозным	Партнер и Санкт-Петербург	На этапе строительства Центрального участка ЗСД риск коммерческой эксплуатации Северного и Южного участков полностью несет партнер; после завершения строительства Центрального участка и, соответственно, «старта» городской субсидии по минимальному гарантированному доходу (МГД) партнер перестает нести риск спроса, по сути переходя на модель «платежа за доступность». Начиная с момента, когда выручка от платы за проезд достигает определенного на конкурсе ГЧП уровня МГД, партнер начинает участвовать в распределении с публичной стороной «сверхдохода» и тем самым получает коммерческую мотивацию увеличивать выручку, т. е. нести риск спроса

1	2	3	4
Риск непредоставления услуг партнером	Риск полной недоступности ЗСД для пользователей, невозможности проезда транспортных средств	Партнер	Риск «операционной недоступности» дороги или низкого качества услуг оператора передан партнеру и обеспечен санкциями, которые исчисляются в баллах и имеют двойное значение: они превращаются как в денежные штрафы, так и в основание для прекращения соглашения о ГЧП по вине партнера, за исключением ряда изъятий (ст. 15.5 и 15.2 соглашения о ГЧП)
Риск предоставления партнером ненадлежащего качества услуг	Риск частичной недоступности ЗСД для пользователей, невозможности проезда транспортных средств	Партнер	Аналогичное применение штрафных баллов. Кроме того, одним из важных показателей качества эксплуатации является работа пунктов взимания платы, а именно скорость и точность ее сбора, а также адекватность режима работы пунктов взимания платы (соотношение ручного и электронного взимания, а также открытых и закрытых полос). Поскольку система взимания платы на Южном и Северном участках ЗСД партнеру передается уже в готовом виде, соглашение о ГЧП предусматривает поэтапную передачу этого риска и устанавливает исходные (целевые) стандарты эффективности работы пунктов сбора платы, которые могут быть откорректированы следующим образом: по истечении определенного периода тестовой эксплуатации сторонами ГЧП совместно привлекается независимый инженер, который является узкопрофильным экспертом в области систем взимания платы; партнер обязан выполнить все его рекомендации по совершенствованию работы пунктов взимания платы; в течение следующего периода времени производятся контрольные замеры эффективности, которые становятся эталонными

Продолжение табл. 3

1	2	3	4
Риск изменения законодательства	Изменение законодательства после заключения соглашения, включая изменение налогового законодательства, в значительной степени ухудшающего изначальные условия, на которые партнер был вправе рассчитывать при заключении соглашения	Санкт-Петербург и партнер	—
Валютный риск	Возможность изменения курса валют	Партнер	По условиям подрядного договора между партнером и подрядчиком часть стоимости строительства выражена в евро, а часть — в рублях. Таким образом, этот риск покрыт для подрядчика. Что же касается партнера, он обеспечивает хеджирование этого риска, заключая со своими старшими финансирующими организациями сделки валютного свопа на паре «евро — рубль» — на сроки и в объемах, необходимых ему исходя из обязательств перед подрядчиком. Санкт-Петербург осуществляет все свои выплаты исключительно в рублях и, следовательно, защищен от этого риска
Инфляционный риск	Вероятность общего роста цен, приводящего к снижению покупательной способности рубля	Санкт-Петербург	—

1	2	3	4
Риск забастовок и волнений	Возможность задержки строительства или перебоев в эксплуатации ЗСД в связи с нахождением на территории ЗСД любых третьих лиц, протестующих против ГЧП ЗСД	Санкт-Петербург	—
Риск национализации	Возможность обращения в собственность Российской Федерации имущества, находящегося в частной собственности партнера или иных частных лиц без соответствующей компенсации	Санкт-Петербург	—
Риск случайной гибели объекта соглашения	Полная или частичная гибель или утрата ЗСД	Партнер	—
Экологические и социальные риски	Воздействие на окружающую среду и качество жизни населения, ухудшение экологической обстановки, уничтожение или потеря отдельных видов растительного и животного мира	Партнер и Санкт-Петербург	На этапе строительства ЗСД партнер отвечает за любые загрязнения земельного участка, которые возникли после его передачи партнеру, если только они не вызваны непосредственно действиями Санкт-Петербурга. Ранее существовавшие загрязнения (до момента передачи участков партнеру), риск дополнительных природоохранных мероприятий относительно того, как их объем предусмотрен в проектной документации, распределен следующим

Окончание табл. 3

1	2	3	4
			образом: все «плюсы» и «минусы» их объемов суммируются в течение строительства и компенсируются партнеру (в случае превышения) или вычитаются из выплат ему (п. 16.2). На этапе эксплуатации ЗСД партнер полностью отвечает за соответствие экологическим требованиям

Примечание: матрица подготовлена в результате анализа соглашения о создании и эксплуатации на основе государственно-частного партнерства автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр».

Другим практическим примером может служить матрица распределения рисков в проекте ГЧП о финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе «Скоростной автомобильной дороги Москва — Санкт-Петербург на участках км 543 — км 646 и км 646 — км 684» (далее — автомобильная дорога, объект) (табл. 4)

Таблица 4

**Матрица распределения рисков по проекту
концессионного соглашения о финансировании,
строительстве и эксплуатации на платной основе
«Скоростной автомобильной дороги Москва — Санкт-Петербург
на участках км 543 — км 646 и км 646 — км 684»**

Риск	Описание рисков	Сторона, ответственная за управление риском	Примечание
1	2	3	4
Риски несвоевременного предоставления земельных участков, подготовленных под строительство объекта	Изменение сроков реализации проекта вследствие задержки выполнения работ по подготовке территории строительства, предоставления земельных участков	Концедент	—

1	2	3	4
Риски проектирования	Вероятность ошибок в проектных решениях и планах строительных работ	Концедент/концессионер	<p>Риски концессионера:</p> <ul style="list-style-type: none"> • вследствие оптимизации проектной документации концессионером; • с момента разработки рабочей документации в полном объеме в порядке и на условиях, предусмотренных концессионным соглашением. <p>Риски концедента:</p> <ul style="list-style-type: none"> • вследствие обнаружения существенных ошибок проектной документации на стадии разработки рабочей документации концессионером
Риск изменения законодательства	Изменение законодательства после заключения концессионного соглашения, включая изменение налогового законодательства, в значительной степени ухудшающего изначальные условия, на которые концессионер был вправе рассчитывать при заключении соглашения	Концедент	—
Риск несвоевременного завершения работ	Увеличение сроков строительства	Концессионер	В случае если увеличение сроков строительства произошло не по вине концедента (задержка предоставления земельных участков)

Продолжение табл. 4

1	2	3	4
Риск увеличения стоимости строительства	Превышение фактических затрат по проекту над оценочными в ходе строительства объекта, в том числе вследствие удорожания строительных материалов, недобросовестности подрядных организаций	Концессионер	—
Экологические риски	Возникновение ущерба окружающей среде в результате действий концессионера в ходе строительства и эксплуатации объекта	Концедент/концессионер	<p>Риски концессионера:</p> <ul style="list-style-type: none"> экологические риски, связанные с негативным воздействием на окружающую среду при нарушении норм и требований экологического законодательства, законодательства в целом, положений экологической экспертизы, полученной концедентом в отношении проектных решений по строительству и эксплуатации объекта.
			<p>Риски концедента:</p> <ul style="list-style-type: none"> риск возникновения социальных протестов по причине негативного воздействия на окружающую среду, если такие протесты возникли не вследствие нарушения частным партнером норм и требований экологического законодательства, законодательства в целом, положений экологической экспертизы, полученной концедентом в отношении проектных решений по строительству и эксплуатации объекта

1	2	3	4
Риск гибели или утраты имущества автомобильной дороги	Полная или частичная гибель или утрата создаваемой автомобильной дороги	Концессионер	—
Риски содержания объекта	Увеличение фактических затрат на содержание и ремонт трассы вследствие изменения стоимости материалов, отдельных видов работ	Концессионер	—
Риски изменения спроса на пользование объектом	Снижение/увеличение спроса на пользование автомобильной дорогой по сравнению с прогнозным	Концедент	—
Риск банкротства или неплатежеспособности банка, предоставившего гарантию обеспечения исполнения обязательств концессионера по концессионному соглашению	Банкротство/полная или частичная неплатежеспособность банка, предоставившего банковскую гарантию, произошедшее в ходе строительства и/или эксплуатации	Концессионер	—
Риски необходимости изменения технических показателей автомобильной дороги в процессе эксплуатации	Расширение дороги, развязок, модернизация обслуживания ПВП	Концедент	—

С о с т а в л е н о п о: [Конкурсная документация..., 2013, Приложение 4].

Представленные матрицы распределения рисков, их достоинства и недостатки, а также перспективы использования, безусловно, требуют специального научного исследования не в рамках настоящей статьи. Здесь лишь отметим, что они могут служить образцом сбалансированного и отвечающего существующим стандартам распределения рисков в проектах ГЧП.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Помимо рассмотренных выше в проблеме управления рисками в проектах ГЧП есть еще ряд интересных и спорных вопросов, которые обязательно станут предметом дальнейшей работы авторов. В качестве результатов и выводов исследования, проведенного в рамках настоящей статьи, можно отметить следующее:

- 1) перечня рисков, который бы исчерпывающим образом соответствовал каждому проекту ГЧП, не существует. Вместе с тем на основе проведенной классификации можно выделить несколько основных групп рисков в проектах ГЧП: строительные, технические риски, коммерческие риски, финансовые риски, правовые риски, политические риски, экологические и социальные риски, а также риски, возникающие на этапе проектирования, строительства, эксплуатации, и риски на любом этапе проекта ГЧП и др.;
- 2) управление рисками в проекте ГЧП осуществляется на основе следующих принципов: риск возлагается на ту сторону, которая лучше способна управлять данным риском, риск должна принимать на себя та сторона, которая заинтересована в активном управлении им, обладает или будет обладать необходимыми ресурсами для управления риском;
- 3) в процессе управления рисками в проектах ГЧП осуществляются выявление, описание рисков, присущих конкретному проекту ГЧП, оценка рисков, распределение рисков между участниками проекта ГЧП, предотвращение рисков, мониторинг рисков в течение всего срока реализации проекта;
- 4) одним из эффективных способов управления рисками в проектах ГЧП является разработка участниками проекта ГЧП согласованной матрицы рисков.

В качестве действенных мер по предотвращению рисков в проектах ГЧП и минимизации негативных последствий их наступления следует также выделить:

- 1) осуществление предпроектной проработки и выявление возможных рисков проекта ГЧП путем изучения экономической и политической ситуации в стране, регионе предполагаемой реализации проекта ГЧП, действующего законодательства, в том числе в сфере ГЧП,

строительства, земельных, налоговых отношений, имущественно-правовой статус вовлекаемых в ГЧП объектов, а также спрос и готовность потребителей оплачивать услуги, оказываемые в рамках проекта ГЧП, и возможные формы государственной поддержки проекта ГЧП;

- 2) надлежащее обеспечение принятых рисков участниками проекта ГЧП как с правовой, так и с финансово-имущественной точек зрения;
- 3) своевременное реагирование на изменения, происходящие с проектом ГЧП, и при необходимости оперативный пересмотр матрицы рисков проекта;
- 4) создание рабочего органа и (или) механизма по мониторингу рисков проекта ГЧП;
- 5) формирование программы действий по предотвращению рисков и их последствий;
- 6) стандартизация публичным партнером процедуры управления рисками в проектах ГЧП в целях исключения недобросовестного субъективного подхода к ним;
- 7) меры экономического и финансового характера, в том числе: страхование рисков ГЧП, хеджирование, создание в рамках проекта ГЧП накопительного фонда на случай наступления рисков, выдача государственных гарантий по кредитам частного партнера, гарантии международных кредитных организаций.

Литература

- Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: Практическое руководство для органов государственной власти. 2010. URL: http://www.ppiaf.org/ppiaf/sites/ppiaf.org/files/publication/Jeff%20Delmon_PPP_russian.pdf (дата обращения: 30.06.2013).
- Варнавский В. Г., Клименко А. В., Королев В. А., Баженов А. В., Воротников А. М. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: Издат. дом ГУ-ВШЭ, 2010.
- Губернатор Ленинградской области Александр Дрозденко: Необходимо объединять слабые муниципалитеты с сильными // ГЧП-РОССИЯ.РУ: информационный портал. 2012. URL: <http://www.ppp-russia.ru/mnenia/item-65.html> (дата обращения: 20.06.2013).
- Кабашкин В. А. Государственно-частное партнерство: международный опыт и российские перспективы. М.: ООО «МИЦ», 2010.
- Конкурсная документация к открытому Конкурсу на право заключения концессионного соглашения о финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе «Скоростной автомобильной дороги Москва — Санкт-Петербург на участках км 543 — км 646 и км 646 — км 684» (Протокол № 104 от 17.06.2013). URL: http://www.russianhighways.ru/for_investor/konkurs-na-stroitelstvo-uchastkov-

- dorogi-moskva-sankt-peterburg/about/TOM1_17.06.13.pdf (дата обращения: 07.07.2013).
- Матаев Т. М.* Типология рисков по проектам государственно-частного партнерства // Российское предпринимательство. 2012. № 3 (201). С. 4–10.
- «О заключении соглашения о создании и эксплуатации на основе государственно-частного партнерства автомобильной дороги „Западный скоростной диаметр”». Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 1 февраля 2011 г. № 106 (с изм. от 10 июня 2011 г.) // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2011. № 3. 28 марта.
- Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства.* Нью-Йорк; Женева: Организация Объединенных Наций, 2008.
- Проблему развития инфраструктуры в регионе решит государственно-частное партнерство — Губернатор Кубани* // Транспортный портал Санкт-Петербурга. URL: <http://www.transport.spb.ru/news/526> (дата обращения: 20.06.2013).
- Путин:* ГПЧ должно стать одним из важнейших механизмов соцполитики // РИА Новости. 2012. URL: <http://ria.ru/society/20120316/596800369.html#ixzz2ZqewbgcI> (дата обращения: 20.06.2013).
- Рабочие кадры.* Дмитрий Медведев призвал активнее привлекать работодателей к ГЧП // Финансовая газета. URL: <http://fingazeta.ru/industry/rabochie-kadryi-189187/> (дата обращения: 20.06.2013).
- Рябущенко О. А.* Оценка эффективности государственно-частного партнерства для развития транспортной инфраструктуры Сибири: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. Новосибирск, 2011.
- Equator Principles.* URL: <http://www.equator-principles.com> (дата обращения: 10.07.2013).

Статья поступила в редакцию 31 июля 2013 г.