

# государственно-частно партнерство: эффективность и риски

Александр Миллерман  
Олег Шахов

**Олег Федорович Шахов  
Александр Самуилович Миллерман  
Государственно-  
частное партнерство:  
эффективность и риски**

*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=70364854](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=70364854)  
SelfPub; 2024*

**Аннотация**

Важнейшим условием реализации «Транспортной стратегии РФ до 2030 г.» является развитие государственно-частного партнерства и, в первую очередь, концессий. Взаимовыгодные отношения государства и бизнеса состоят в использовании ресурсов частного сектора для строительства, эксплуатации, содержания объектов производственной и социальной инфраструктуры. Бизнес получает на льготных условиях право распоряжаться общественной собственностью, гарантии со стороны государства, а также возможность распределять и диверсифицировать риски. Концессионные соглашения содержат взаимную мотивацию государства и бизнеса для эффективной эксплуатации производственных объектов, рационального использования природных ресурсов, технического и технологического перевооружения производства. В РФ и за

рубежом распространение получила организационная форма, при которой уже на стадии подготовки концессионного соглашения государственный заказчик взаимодействует со специальными проектными компаниями.

# **Олег Шахов, Александр Миллерман Государственно- частное партнерство: эффективность и риски**

*Транспортное строительство. – 2011. – № 2*

**Миллерман А.С.**, д-р экон. наук, проф. Академии народного хозяйства при Правительстве РФ, академик РАТ, ген. директор САО «ГЕФЕСТ», Москва; **Шахов О.Ф.**, канд. экон. наук, председатель Комитета г. Москвы по ценовой политике в строительстве и государственной экспертизе проектов

Важнейшим условием реализации «Транспортной стратегии РФ до 2030 г.» является развитие государственно-частного партнерства и, в первую очередь, концессий. Взаимовыгодные отношения государства и бизнеса состоят в использовании ресурсов частного сектора для строительства, эксплуатации, содержания объектов производственной и социальной инфраструктуры. Бизнес получает на льготных условиях право распоряжаться общественной собственностью, гаран-

тии со стороны государства, а также возможность распределить и диверсифицировать риски.

Концессионные соглашения содержат взаимную мотивацию государства и бизнеса для эффективной эксплуатации производственных объектов, рационального использования природных ресурсов, технического и технологического перевооружения производства. В РФ и за рубежом распространение получила организационная форма, при которой уже на стадии подготовки концессионного соглашения государственный заказчик взаимодействует со специальными проектными компаниями, которые отвечают за привлечение финансовых средств на основе ограниченного возвратного финансирования. В результате заемные средства значительно превышают их собственный капитал. Это приводит к более конкурентному ценообразованию, поскольку стоимость привлечения средств обычно ниже доходов, приходящихся на собственные средства, предоставляемые, как правило, акционерами.

Для развития концессий необходима многосторонняя подготовка государственного устройства: совершенствование законодательной базы, опыт и экономическая проработка социально-политических, экономических, хозяйственных отношений, в первую очередь между государством и инвесторами. В этом плане научно обоснованная политика в сфере идентификации, распределения и ограничения рисков является одним из важнейших условий успешной реализации

концессионного проекта и ключевым фактором, влияющим на показатели его экономической, бюджетной и финансовой эффективности, доходности и кредитного рейтинга. Риски характерны и индивидуальны для всей системы концессионных отношений между участниками проекта. Спектр рисков, связанных с осуществлением концессии, чрезвычайно широк. Выделим основные группы:

- риски, связанные со стадией проектирования и строительного производства;
- риски, возникающие на стадии эксплуатации;
- финансовые риски;
- риски, которые могут возникнуть на любом этапе, включая юридические риски;
- налоговые риски.

В каждой группе риск многогранен в своих проявлениях и зачастую представляет собой сложную комбинацию из элементов других рисков.

В основу систематизации положим принцип, в соответствии с которым каждая группа рисков отнесена к тому участнику проекта, который способен оперативно и с наименьшими издержками управлять ими. Выработана структура рисков, определяющая их основные категории, воздействие на проект, способы снижения, устранения и распределения индивидуальных рисков. Риски структурированы в порядке возможного возникновения; указаны также стадии проявления последствий риска и стадии, на которых необ-

ходимы управляющие воздействия. Структура может быть скорректирована в ходе реализации проекта с учетом сценариев развития, числа концессий, выбора форм ГЧП, систем управления проектом и т. д.

Государство сохраняет право собственности и контроль за объектом концессии, например, автомагистралью, и целевым характером его использования, одновременно передавая частному сектору риски, связанные с проектированием, строительством, эксплуатацией, иногда и со сбором платы – в зависимости от выбранной формы ГЧП. Стадия распределения рисков напрямую затрагивает финансовые аспекты любого концессионного проекта. К примеру, возможность передачи риска резервирования и выкупа земельных участков частному сектору является маловероятной как с коммерческой, так и с юридической точки зрения. Одновременно риск прогнозирования интенсивности движения может быть передан как государству, так и частному сектору. Однако вероятность того, что инвесторы и финансовые институты будут готовы нести такой риск на пилотном проекте, является низкой. В противном случае стоимость проекта для пользователей и государства, а также уровень необходимой государственной поддержки могут снизить его эффективность. Для обоснованной оценки и упреждающего снижения комплексного риска государственный заказчик выполняет следующие аналитические и регулирующие функции:

- проверка экономической, технической

и юридической обоснованности проекта, потенциальных инвесторов и финансирующих организаций;

- детальный анализ всего спектра технических, финансовых, юридических и экономических рисков;

- подготовка мероприятий на случай неплатежеспособности и дефолта специальной проектной компании или субподрядчиков;

- независимая оценка окупаемости проекта. Заниженное ценовое предложение инвестора может обернуться неплатежеспособностью СПК как на этапе строительства, так и эксплуатации. С другой стороны, завышение стоимости проекта может привести к неэффективному использованию господдержки и финансовым потерям для государства;

- отбор и оценка предложений (как отвечающих тендерной спецификации, так и альтернативных), организация переговоров с потенциальными участниками **ГЧП**;

- устранение предпосылок для непреднамеренной передачи (возврата) риска государству, особенно если первоначальное ценовое предложение было предоставлено с учетом риска, переданного инвестору.

## **Таблица**

### **КОНЦЕССИОННЫЕ РИСКИ**

*(примеры экологических рисков этапа проведения конкур-  
са на основании инженерного проекта)*



Название риска	Описание	Последствие – Вероятность * Воздействие	Способы снижения риска	Ответственная сторона
<b>Риски на стадии проектирования, согласования и оформления договорных отношений</b>				
Неблагоприятное состояние территории строительства (геотехнические факторы)	На территории строительства выявлены непредвиденные геологические, гидрометеорологические и прочие геотехнические факторы	<i>Высокая * Критическое</i> Задержка строительства и дополнительные затраты на исследование, экспертизу, устранение; возможное изменение первоначальной проектной документации	Провести геотехнические и полевые работы, экспертные исследования и получить заключения или поручить выполнение данных работ специализированной подрядной организации. Установление в сметах строительства лимита на непредвиденные расходы, в том числе на перенос коммуникаций. Государством выплачивается компенсация стоимости работ по устранению (порядок и размеры оговариваются в концессионном соглашении)	Государство, Инвестор
Охраняемые природные объекты в коридоре трассы	Непредвиденное наличие природных объектов (государственных заповедников и заказников, памятников природы и т.п.), на территории которых проложение трассы не допускается	<i>Низкая * Умеренное</i> Увеличение протяженности трассы и расходов на строительство	Заблаговременное определение охраняемых природных объектов и проектирование трассы с учетом их обхода Проведение государственной экологической экспертизы, в частности, согласование дополнительных объектов природоохранного характера (например, туннели для диких животных) и санитарного (например, шумологические барьеры). Согласование территории проложения трассы с региональными и муниципальными органами	Государство, Инвестор (в той части, в которой отвечает за подготовку проектной документации)
<b>Риски стадии строительства</b>				
Нарушение экологических норм	На этапах строительства эксплуатации по вине подрядчика происходит загрязнение окружающей среды (например, земельных участков)	<i>Средняя * Умеренное</i> Дополнительные затраты и задержки строительства или ограничения возможностей эксплуатации, связанные с ликвидацией последствий загрязнения окружающей среды	Прогноз и мониторинг действий, которые могут причинить ущерб окружающей среде. Планирование строительных работ с учетом минимизации техногенных факторов риска. Закрепление в концессионном соглашении обязательства Инвестора по ликвидации загрязнений, произошедших по его вине	Инвестор
Чрезвычайные происшествия на территории строительства (по вине подрядчика)	Чрезвычайные ситуации - пожары, взрывы, затопления, завалы, влекущие разрушения конструкций, зданий и коммуникаций, а также несчастные случаи	<i>Низкая * Критическое</i> Задержка графика строительных работ и увеличение затрат на ликвидацию последствий чрезвычайных происшествий. Судебные разбирательства и выплаты компенсаций	Предоставление подрядчиком планов строительных работ на участках с повышенным риском и планов ликвидации последствий. Страхование строительных рисков, использование гарантий по концессионному соглашению, а также со стороны банков и/или материнских организаций в отношении обязательств подрядчиков	Инвестор
<b>Риски стадии эксплуатации</b>				
Изменение технических и эксплуатационных стандартов	В течение периода эксплуатации ужесточаются технические и эксплуатационные стандарты	<i>Средняя * Умеренное</i> Рост операционных затрат и затрат на капитальный ремонт	Механизм внесения изменений в объем технических и эксплуатационных стандартов, зафиксированных в Основном соглашении	Государство

Инвестор может принять на себя риск только при его адекватной оценке, наличии возможностей устранения или минимизации и при условии получения соответствующей компенсации посредством ставки доходности. Доступ к новым рынкам и уникальный статус предлагаемого проекта могут являться дополнительными факторами привлекательности и должны быть учтены при распределении рисков и обсуждении концессионного соглашения.

Современная практика ГЧП предусматривает высокую степень детализации рисков, а также оценку их воздействия: в концессионных соглашениях часто закрепляется механизм определения минимальной ставки доходности инвестора. Определение и оценка индивидуальных рисков внутри сложного инфраструктурного проекта требует значительных затрат со стороны инвестора и государства. В результате комплексной оценки рисков, поддающихся учету в количественном выражении, становится возможным использование рыночных ставок доходности для определения окупаемости и привлекательности проекта. Одновременно инвестор сокращает риск за счет его передачи третьим лицам и/или страхования, а также путем диверсификации рисков по проекту в рамках совокупного портфеля инвестиций.

Важнейшую группу составляют экологические риски. В дополнение к предварительной экологической оценке, подготовленной в ходе разработки обоснования инвестиций в строительство, по вопросу загрязнения земель государственный заказчик должен организовать исследования загрязненности территорий, попадающих в коридор, отводимый для проекта, а также возможностей их дальнейшего использования. Полученные результаты должны войти в состав базового варианта проекта. И хотя проведение подобных исследований представляет собой отдельные работы и влечет дополнительные затраты со стороны государства, наличие их результатов позволит существенно уменьшить пре-

мии, запрашиваемые потенциальными инвесторами проекта в связи с возможностью обнаружения таких рисков в течение срока действия концессионного соглашения. Потенциальным участникам проекта в дальнейшем вовсе не придется проводить собственные экологические исследования участков строительства, а это снижает стоимость рисков – данный фактор является одним из ключевых, учитывая, что строительство и эксплуатация проекта будут осуществляться на довольно значительной полосе отвода.

Фрагмент структуры экологических рисков проекта автомагистрали Санкт-Петербург-Москва на участке км 58 – км 684 приведен в таблице. На примере данного проекта были определены особенности отношений участников проекта, включая государство, применительно к распределению и механизмам устранения потенциальных рисков.

Применение структурного анализа, распределение комплексных рисков концессионных проектов на важнейшей начальной стадии формирования рынка ГЧП и вовлечение частных инвестиций позволит государственным заказчикам создать благоприятный инвестиционный климат и устойчивую заинтересованность внутренних и зарубежных потенциальных инфраструктурных инвесторов в развитии государственно-частного партнерства. Концессии имеют значительный потенциал и перспективу развития как одна из наиболее развитых рыночных форм партнерства государства и частного сектора. Но для ее реализации предстоит пройти нелег-

кий путь реформирования механизма управления государственной и муниципальной собственностью, создания методологических основ управления рисками.