УДК 338.264

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ РИСКИ В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА (ГЧП)

Лебедева А.В., Морозов О.А.

ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет промышленных технологий и дизайна», Высшая школа технологии и энергетики ВШТЭ, Санкт-Петербург, e-mail: annswan80@gmail.com

Недостаток финансовых ресурсов и опыта применения рыночных подходов в социальной сфере диктует необходимость более широкого применения механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП). Реализация такого рода проектов оказывает положительное влияние на развитие страны, становление малого и среднего бизнеса. Вместе с тем участие в таких проектах носит высокорисковый характер как для бизнес-сообщества, так и для органов власти. Выявление и систематизация рисков, а также понимание ключевых методов управления рисками определяет успешность дальнейшего развития механизма ГЧП. В статье рассматриваются отдельные аспекты управления самыми значимыми – стратегическими рисками. Природа стратегических рисков в рамках ГЧП состоит в первоначальном конфликте целей органов власти и бизнеса. Авторами актуализируется природа стратегических рисков, выделяются их источники формирования, освещаются механизмы снижения стратегических рисков.

Ключевые слова: государственно-частное партнёрство, целеполагание, стратегия региона, инфраструктура, бизнес, управление, риск

STRATEGIC RISKS WITHIN PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP (PPP)

Lebedeva A.V., Morozov O.A.

St. Petersburg State University of Industrial Technology and Design, Graduate School of Technology and Energy, St. Petersburg, e-mail: annswan80@gmail.com

The lack of financial resources and experience of application of market-based approaches in the social sphere dictates need of broader use of mechanisms of the public-private partnership (PPP). Implementation of such projects exerts positive impact on development of the country, formation of small and medium business. At the same time, participation in such projects has highly risk character both for business community, and for authorities. Identification and systematization of risks, and also understanding of key risk management methods determines success of further development of the mechanism of PPP. The articles considers different aspects of strategic risks, which are the most sighnificant. The nature of strategic risks within PPP consists in the initial conflict of the purposes of authorities and business. Authors actualize the nature of strategic risks, allocate their sources of forming, illustrate mechanisms of decrease in strategic risks.

Keywords: public private partnership, goal-setting, strategy of region, infrastructure, business, governance, risk

В настоящее время во всем мире признано, что одним из действенных инструментов взаимодействия государства и бизнеса в рамках осуществления социальных проектов является государственно-частное партнерство (ГЧП). Использование механизма ГЧП позволяет привлечь не только дополнительные инвестиции в развитие социальной сферы и модернизацию основных фондов различных отраслей, но и повысить эффективность управленческих процессов. Привлечение частного бизнеса формирует элементы конкурентной среды, способствует выработке инновационных технологических решений, оптимизации инфраструктуры.

По состоянию на начало 2017 г. в Российской Федерации прошли стадию принятия решения о реализации 2446 инфраструктурных проектов, предусматривающих привлечение частных инвестиций на принципах ГЧП. Проектов ГЧП, прошедших стадию коммерческого закрытия (подписания соглашений/договоров) – 2183, в рамках которых совокупные инвестиционные обязательства (обязательства по финансированию создания/строительства/реконструкции) публичной и частной стороны составляют – 2,040 трлн рублей, из них обязательства частных партнеров – 1,336 трлн рублей (65,4%) [9]. Органы государственной и муниципальной власти переносят опыт структурирования проектов ГЧП федерального уровня социальную, транспортную, коммунально-энергетическую, информационно-коммуникационную инфраструктуру.

Однако привлечение в социальные сферы деятельности частных компаний, ориентированных на прибыль, уже само по себе содержит немало рисков. Анализ и минимизация рисков, связанных с реализацией таких проектов, является приоритетной целью в изучении вопросов повышения эффективности ГЧП.

Таким образом, первоочередной задачей становится классификация рисков, выявле-

ние источников их возникновения и тяжести возможных последствий.

Контент-анализ позволил выделить следующие направления классификации:

– в зависимости от факторов возникновения;

– в зависимости от сферы возникновения;

– в зависимости от стадии реализации проекта [5].

Традиционно выделяют следующие виды рисков в зависимости от этапа развития сотрудничества государства и бизнеса: риски строительства, риски финансирования, риски операций и определения прав собственности.

В.А. Кабашкин выделяет следующие виды рисков: ретроспективные, текущие, перспективные, политические, правовые, экономические, внешние, внутренние, чистые, динамические, производственные, общественные, коммерческие, финансовые, валютные, инвестиционные.

В.Г. Варнавский, А.В. Клименко и В.А. Королев в своей работе выделяют четыре основные категории рисков при осуществлении проектов ГЧП:

1) политические и правовые;

2) технические;

3) коммерческие;

4) экономические, валютные и финансовые [8].

Вместе с тем приоритетным считается выделение стратегических рисков. Степень важности социальных проектов требует применения специальных механизмов минимизации стратегических рисков. Категория стратегических рисков не может быть представлена в противовес таким текущим рискам, как финансовые, операционные, торговые, инвестиционные и т.д. Сущность стратегических рисков многогранна и выходит за рамки традиционного восприятия риска, используемого в теории риск-менеджмента.

В современной отечественной и зарубежной литературе стратегический риск чаще всего связывают с ошибками в результате разработки и реализации стратегических решений, которые могут найти свое отражение и в среднесрочной перспективе [4]. В научной литературе подчеркивается неразрывная связь стратегического решения и стратегического риска. Опасность, что стратегическое решение будет выработано на ошибочных базовых допущениях о развитии внешней и внутренней среды организации, возможность субъективных ошибок в процессе разработки стратегического решения формируют стратегический риск в самом начальном этапе формирования стратегии [7].

При этом отдельные ученые (Р. Симонс, В.А. Черкасова, А.А. Батенкова, М.А. Бухтин, Г.Б. Клейнер, В.Н. Вяткин, В.А. Гамза, Ю.Ю. Екатеринославский, П.Н. Иванушко) подчеркивают, что реализация стратегических планов осуществляется в рамках тактических мероприятий и в контексте изменяющейся внешней и внутренней среды [3; 6; 10; 13]. Следовательно, текущие риски также могут быть причиной возникновения стратегических рисков, если масштаб их влияния настолько серьезен, что способен привести к провалу стратегии.

Актуальность управления стратегическими рисками на государственном уровне определяется тем, что реализация такого рода рисков представляет потенциальную угрозу для обеспечения национальной безопасности в каждой из сфер жизнедеятельности государства. Таким образом, стратегические риски проявляются в основных сферах жизнедеятельности государства: политической, экономической, социальной, природно-техногенной, научно-технической [1].

Оценка и управление стратегическими рисками зависят не только от знания субъекта причин и факторов риска, но и от его умения в процессе идентификации установить принадлежность факторов риска. Идентификация рискообразующих факторов сужает свод возможных стратегических рисков. Эти данные позволяют принимать превентивные меры, ослабляющие или минимизирующие степень влияния риска.

Диагностика рисков проектов ГЧП позволяет определить уникальный рисковый профиль, который отражает особенности конкретного вида деятельности. Таким образом, рисковый профиль отдельного проекта формируется выделением из общего каркаса рисковых экспозиций, самых важных в конкретный момент времени. На основе общего спектра рисков можно собирать информацию о рисках, типичных для отраслей, и строить типичный рисковый спектр сферы деятельности. Составленный перечень рисков без указания их сравнительной силы образует рисковое поле. Указание числовых характеристик каждого риска превращают его в рисковый ландшафт.

Отметим, что в ходе процедуры выявления рисков проекта ГЧП могут использоваться разнообразные методы (табл. 1).

Поскольку круг потенциальных угроз достаточно широк, то ни один из известных методов диагностики не устраняет все пробелы в идентификации стратегических рисков. Для получения целостной картины целесообразно использовать те или иные комбинации различных методов.

Таблица 1

Методы выявления стратегических рисков

Подход к выявлению рисков организации	Методы выявления стратегических рисков
Фактографические методы	Метод анализа публикаций, статистические методы, факторный анализ, метод аналогии, анализ инцидентов и аварий
Экспертные методы	«Мозговая атака», двухтуровое анкетирование, интервьюирования (с высшим руководством, персоналом организации, клиентами, партнерами и др.), сценарный анализ, анализ дерева ошибок (Fault Tree Analysis)
	Применение специальных стандартизированных вопросников
Ревизорский подход к выявлению рисков	Процедура «примеривания» заранее заготовленного списка рисков к особенностям конкретной фирмы. Отраслевой анализ рисков
Мониторинг и системы раннего оповещения	Системы наблюдения за стратегическими составляющими программы риск-менеджмента (Strategic Issue Management, SIM) Общая симптоматика стратегического риска (сигналы раннего оповещения о проблемах в фирме предложенные Дж. Баррикманом)
Методы стратегического анализа	SWOT-анализ, СТЭЭПП-анализ, анализ поля сил, диаграмма Ишикава, модель «пяти сил», матрица БКГ, секторный анализ
Методы финансового анализа	Cvp-анализ, финансовый коэффициентный анализ
Специальные методы риск-менеджмента	Анализ развития сценариев (пр. в ходе идентификация событий в модели ERM COSO руководство должно определить потенциальные события, которые могут воздействовать на способность воплощать стратегию и достигать поставленных целей) Метод FRR используется при анализе рисков сетей и помещений Методика технического аудита HAZOP

Отдельного внимания заслуживает изучение возможных последствий стратегического риска. Последствиями проявления стратегического риска большинством авторов признается возможность отклонения от достижения (недостижение) поставленных стратегических целей (задач) [2; 12]. Однако здесь не рассматриваются ситуации, в которых сами стратегические цели оказались недостаточно эффективны, то есть существовала бы возможность наиболее полно использовать потенциал организации. Таким образом, возникает вероятность существования издержек упущенных возможностей для организации или риск того, что выбранные цели хоть и направлены на развитие организации, не обеспечивают максимально возможного приращения её потенциала. Данное предположение развивается R. Miles и C.Snow в предпринимательском аспекте стратегического риска. Стратегический риск здесь выступает как потенциальные потери, ассоциируемые в оперировании фирмы в данной среде, а не в альтернативной.

Таким образом, стратегический риск можно трактовать как возможность наступления рискового события для лица, принимающего стратегические решения, результатом которого может быть полное или частичное недостижение стратегических целей. В данной трактовке стратегический риск представляется как один из параметров качества управленческого решения, обеспечивающих сопоставимость альтернативных вариантов принимаемых стратегических решений и повышающих их обоснованность.

Отметим, что при разнонаправленности целей органов государственной власти (с одной стороны) ГЧП и частного бизнеса (с другой стороны) ситуация стратегического риска становится очевидной. Следует понимать, что каждая из сторон, несмотря на обоюдные выгоды от ГЧП, имеет собственные цели, решает свои конкретные задачи, следовательно, имеет разные мотивации. Государство заинтересовано в увеличении объемов, улучшении качества услуг, экономии государственных средств. Частный сектор стремится получать стабильную прибыль и расширить границы своего бизнеса на устойчивых рынках.

Несмотря на привлекательность данного направления сегодня, компания, выходя на этот рынок, должна сформировать наиболее устойчивую стратегию и соотнести ее с имеющимся потенциалом. Подчеркнем особую важность регулярного формализованного подхода как анализу набора критических задач, не выполнение которых приведет к немедленному срыву проекта. Наряду с техническо-экономическим сопровожде-

нием таких проектов, руководитель обязан отслеживать конкурентную позицию фирмы в глазах своего партнера, формировать и поддерживать свое конкурентное преимущество. Выполнение этого требования минимизирует риск отказа от дальнейшей работы в рамках проекта в силу появления более выгодного партнера. В табл. 2 представлены возможные последствия от реализации стратегического риска как результат отклонения от сформированных целей ГЧП на уровне органов власти и бизнеса.

Отметим, что ситуация стратегического риска здесь может быть вызвана не столько представленными стратегическими установками, а скорее возможными перекосами в формировании целей той или другой стороны.

Примером таких перекосов с позиции бизнеса является смещение стратегических целей в направлении изъятия излишней монопольной ренты, ориентация на краткосрочные планы без инвестирования в модернизацию. Государство в свою очередь также может подвергнуть сотрудничество определенной опасности, если преследует сугубо политические цели, например, сдерживая оправданный рост тарифов, ограничивая экономическую свободу партнера, затягивая процессы согласования различных этапов реализации ГЧП. Неопределенность в отношении налоговых поступлений в долгосрочном периоде (охватывающем сроки реализации большинства проектов ГЧП) может приводить к переоценке органами публичной власти возможностей бюджета и принятию чрезмерных расходных обязательств по ГЧП. В результате такие стратегические риски, основа которых – ошибочные целевые установки, могут проявляться в текущей деятельности сторон.

Отдельным элементом проявления стратегического риска, который может снизить эффективность проектов, осуществляемых в рамках ГЧП, является отсутствие четкого целеполагания при выработке стратегии развития региона. Эффективная система государственного стратегического планирования в субъекте РФ позволяет выделить совокупность целей, последовательности действий, приоритетов для развития потенциала региона в среднесрочной и долгосрочной перспективе. В этой связи система документов планирования в сфере ГЧП является не самостоятельной и обособленной группой документов, а составной частью системы документов стратегического планирования субъекта РФ. Определение ключевых отраслей в рамках развития ГЧП позволяет максимально сконцентрировать трудовые и финансовые ресурсы. Тем самым становление ключевых (ведущих) направлений региона позволяет сформировать базу для прогрессивного развития поддерживающих институтов. Структурная связь в формировании целей развития региона и реализации проектов ГЧП представлена на рисунке.

Опыт ряда регионов доказал эффективность такого подхода как на стратегическом, так и на тактическом уровне. Тактические мероприятия здесь направлены, прежде всего, на создание условий для реализации заявленной инвестиционной стратегии региона.

Формализации требуют процессы, направленные на правовое регулирование различных аспектов ГЧП. Таким образом, государство изначально берет на себя правовые и политические риски, сокращая степень неопределенности у представителей бизнес-сообщества.

Разработка и применение специальных методов качественной и количественной оценки текущих рисков для всех сторон, участвующих в ГЧП, является инструментом контроля над ходом исполнения процесса. Разработка матрицы рисков проекта с указанием допустимых значений, методов управления и ответственных структур является одним из ключевых инструментов в управлении рисками ГЧП.

Таблица 2

Последствия от реализации стратегического риска в рамках ГЧП

Целевые установки	
Органы государственного управления	Бизнес-партнер
Экономия бюджетных средств Повышение качества и доступности услуг Привлечение частных средств на модернизацию ОФ Совершенствование процессов управления	Расширение границ бизнеса Повышение прибыльности компании Долгосрочное стабильное функционирование компании
Отклонения от целей и последствия стратегического риска	
Органы государственного управления	Бизнес-партнер
Возрастающая нагрузка на бюджет Снижение качества предоставляемых услуг Снижение доступности услуги для населения Прогрессирующий износ государственного имущества	Не достижение запланированного объема прибыли Рост трансакционных издержек, связанный с бюрократизацией

Стратегические и тактические аспекты целеполагания на уровне субъекта РФ в рамках ГЧП

Принимая возможность реализации стратегических рисков и частный бизнес, и государство все-таки реализуют совместную работу при условиях, что стратегические риски могут быть минимизированы. Разделение рисков является обязательным условием отношений ГЧП. При этом наибольшую сложность представляет поиск оптимального распределения рисков в зависимости от специфики проекта ГЧП. Наиболее эффективный подход выражается в грамотном распределении риска – каждый риск по проекту несет та сторона, которая способна наилучшим образом им управлять. Сложность в реализации этого правила заключается в том, что, с одной стороны, частный инвестор стремится увеличить доход и поэтому склонен недооценивать риски проекта ГЧП (прямая зависимость «риск – доход»); с другой стороны, публичный орган стремится снизить ответственность и поэтому склонен завышать риски, передаваемые частному сектору (обратная зависимость «риск – доход/ответственность») [11].

Целый ряд методов снижения стратегических рисков ложится на органы власти и общественности. Среди таких механизмов можно указать создание координационного совета по развитию ГЧП, совершенствование правового поля, регулирующего вопросы ГЧП. В процессе формирования государственной политики развития сферы ГЧП субъекта РФ рекомендуется привлекать потенциальных участников ГЧП и заинтересованных лиц: российских и иностранных частных инвесторов, финансовые организации, консультантов и экспертные организации, представителей органов публичной власти. В зарубежной практике многими странами разработаны стандартные процедуры управления в сфере ГЧП. Минэкономразвития рекомендует к использованию Региональный ГЧП-стандарт, который состоит из четырех основных блоков. Первый – планирование развития инфраструктуры и учет механизмов государственно-частного партнерства в документах стратегического планирования в субъекте РФ. Второй – организация системы государственного и муниципального управления сферой ГЧП в регионе. Третий – региональная нормативно-правовая база в сфере ГЧП, и четвертый блок – стимулирование участия частного сектора экономики в реализации инфраструктурных проектов.

Указанные меры позволяют гарантировать, что все проекты ГЧП будут реализованы в соответствии с долгосрочными стратегическими документами государственной политики, а также помогает осуществлять координацию между органами государственной власти и иными участниками процесса реализации ГЧП.

Список литературы

1. Акимов В.А. Основные опасности и угрозы современной России: Оценка и прогноз // Стратегия гражданской защиты: проблемы исследования. – 2013. – № 2. – С. 105–119.

2. Вишняков Я.Д. Общая теория рисков: Учебное пособие для студ. Высш. учеб. заведений / Я.Д. Вишняков, Н.Н. Радаев. – М.: Издательский центр «Академия», 2007. – 368 с.

3. Вяткин В.Н., Гамза В.А., Екатеринославский Ю.Ю., Иванушка П.Н. Управление рисками фирмы // Программа интерактивного риск-менеджмента. – М.: Финансы и статистика, 2006. – 400 с.

4. Евстафьев И.Н. Тотальный риск-менеджмент / И.Н. Евстафьев. – М.: Эксмо, 2008. – 208 с.

5. Кабашкин В.А. Государственно-частное партнерство: международный опыт и российские перспективы. – М.: ООО «МИЦ», 2010. – 576 с.

6. Клейнер Г.Б., Тамбовцев В.Л., Качалов Р.М. Предприятие в нестабильной экономической среде: риски, стратегия, безопасность / Г.Б. Клейнер, В.Л. Тамбовцев, Р.М. Качалов. – М.: Экономика, 1997. – 288 с.

7. Лебедева А.В. Анализ существующих подходов к определению сущности стратегических рисков // Дискуссия. – 2010. – № 8. – С. 35–38.

8. Матаев Т.М. Типология рисков по проектам государственно-частного партнерства // Российское предпринимательство. – 2012. – № 3. – С. 4–10.

9. Платформа поддержки инфраструктурных проектов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.pppi.ru/sites/all/themes/pppi_new/img/raytingREG2017_B5_Block_31-03-2017-web.pdf (дата обращения: 04.05.2017).

10. Понягина А.Е. Подходы к пониманию и классификации рисков // Современные экономические проблемы, тенденции, перспективы. – 2012. – № 6. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.mivlgu.ru/site_arch/educational_activities/ journal_ec/journal_arch/N6/panyagina.pdf (дата обращения: 04.05.2017).

11. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://pppcenter.ru/assets/files/presentations/GChP-Recommend_web.pdf (дата обращения: 04.05.2017).

12. Сливоцки А., Джик Д. Учесть самый главный риск // Harvard Business Review (русское издание). – 2005. – С. 32–43.

13. Simons, R. Stress-test your strategy // Harvard Business Review 2010 (November): P. 92–100.