

<https://doi.org/10.32686/1812-5220-2021-18-5-72-78>

Механизмы устойчивого развития как ключевой фактор развития государственно-частного партнерства

ISSN 1812-5220

© Проблемы анализа риска, 2021

Белякова Ю.М.,

Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации, 119454, Россия, г. Москва, просп. Вернадского, д. 76, АНО «ИКАР», 117588, Россия, г. Москва, Новоясеневский просп., д. 9

Аннотация

В статье рассматриваются практические аспекты устойчивого развития, необходимые к внедрению в работе института государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Автор анализирует требования финансирующей стороны к частному партнеру в части механизмов устойчивого развития в разных странах мира. Также анализируются те требования, которые существуют в настоящий момент в методике расчета экономической эффективности проектов государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Статья не только описывает различия в механизмах оценки эффективности, но и представляет авторский метод встраивания принципов устойчивого развития в финансовые механизмы реализации проектов государственно-частного партнерства. Автор предлагает изменить методологию оценки рисков проектов государственно-частного партнерства, ввести в российскую методику оценки эффективности проектов требования не только о необходимости обоснования примененных механизмов расчета, но и о разработке частным партнером стратегий устойчивого развития проекта, а также стратегию устойчивого развития региона реализации проекта. Изменения позволят качественно дополнить финансовые механизмы расчета, влияющие на реализацию всех проектов государственно-частного партнерства в РФ, в том числе минимизировать финансовые риски государственного партнера.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, устойчивое развитие, экологический риск, финансовый механизм, государственные расходы.

Для цитирования: Белякова Ю.М. Механизмы устойчивого развития как ключевой фактор развития государственно-частного партнерства // Проблемы анализа риска. Т. 18. 2021. № 5. С. 72—78, <https://doi.org/10.32686/1812-5220-2021-18-5-72-78>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Sustainable Development Mechanisms as a Key Factor in the Development of Public-Private Partnerships

Julia M. Belyakova,

Moscow State Institute
International Relations
(University) Ministry of
Foreign Affairs of the
Russian Federation,
Prospect Vernadskogo, 76,
Moscow, Russia, 119454,
ANO "ICAR",
Novoyasenevsky pr., 9,
Moscow, 117588, Russia

Abstract

The article discusses practical aspects of sustainable development necessary for the introduction of public-private partnership in the work of the Institute in the Russian Federation. The author analyses the requirements of the financier for a private partner in terms of sustainable development mechanisms in different countries of the world. The requirements that currently exist in the methodology for calculating the economic efficiency of public-private partnership projects in the Russian Federation are also analyzed. The article describes not only differences in efficiency assessment mechanisms, but also proposes an author's method of integrating the principles of sustainable development into financial mechanisms for implementing public-private partnership projects. The author proposes to change the methodology for assessing the risks of public-private partnership projects, introduce into the Russian methodology for assessing the effectiveness of projects requirements not only on the need to substantiate the applied calculation mechanisms, but also on the development by a private partner of strategies for the sustainable development of the project, as well as a strategy for the sustainable development of the project region. The changes will qualitatively supplement the financial settlement mechanisms that affect the implementation of all public-private partnership projects in the Russian Federation, including minimizing the financial risks of the state partner.

Keywords: public-private partnership, sustainable development, environmental risk, financial mechanism, public expenditure.

For citation: Belyakova Ju.M. Sustainable development mechanisms as a key factor in the development of public-private partnerships // Issues of Risk Analysis. Vol. 18. 2021. No. 5. P. 72—78, <https://doi.org/10.32686/1812-5220-2021-18-5-72-78>

The author declare no conflict of interest.

Содержание

Введение

1. Методология исследования

2. Результаты исследования

3. Обсуждение результатов

Заключение

Литература

Введение

Наиболее обсуждаемыми проблемами мирового сообщества в области государственно-частного партнерства являются риски реализации проектов, в том числе экологические риски и риски устойчивого развития, которые несут в себе крупные инфраструктурные изменения.

Одной из задач, которая постоянно изучается и анализируется, является необходимость с максимальной выгодой для всех участников проекта решить вопросы финансовых механизмов привлечения капитала [1] с учетом обеспечения экологического баланса и принципов устойчивого развития среды. При этом государства и Всемирный банк осознают важность реализации крупных инфраструктурных проектов с обязательным учетом таких важных составляющих, как устойчивое развитие государств и экологическая безопасность. Озабоченность вызвана в том числе и тем, что государственные партнеры, особенно в странах с развивающейся экономикой, к которым относится и Российская Федерация, не готовы оценивать все риски проектов, перспективы их финансовых последствий, в том числе с учетом предпосылок развития социально-экономических отношений государства и населения [2].

Именно озабоченность Всемирного банка неточной оценкой рисков и влияние подобного рода ошибок на бюджеты государств послужили толчком для реализации глобального проекта в области популяризации лучших мировых практик в области партнерства государства и бизнеса. Так, в 2014 г. Большой двадцаткой (G20) для продвижения инновационных подходов к развитию инфраструктуры организован глобальный инфраструктурный центр, расположенный в Сиднее, Австралия. Одним из ключевых мандатов глобального инфраструктурного центра (GI Hub) является продвижение передовых методик для качественных инвестиций в инфраструктуру, включая разработку и распространение инструктивных материалов в виде аннотированных матриц распределения рисков для транзакций государственно-частного партнерства в различных секторах в отношении идентификации, подготовки и реализации проектов, как для частного партнера, так и для государственного сектора [5—11]. Основным лейтмотивом всех методик

является аксиома о том, что распределение риска находится в центре каждой транзакции проекта, реализуемого в рамках ГЧП, и глубокое понимание механизмов распределения риска является предварительным условием для разработки каждого финансового механизма в рамках соглашения. Представители глобального инфраструктурного центра (GI Hub) уверены, что применение принципов распределения рисков определяет, будет ли данный проект государственно-частного партнерства финансово привлекательным для банков и жизнеспособным, т.е. сможет ли он оставаться актуальным для государственного партнера до конца долгосрочного соглашения с точки зрения требований к экологии и устойчивому развитию [12].

Актуальность темы взаимодействия государства и бизнеса в части реализации инфраструктурных проектов с учетом рисков устойчивого развития обусловлена не только экономическими реалиями, но и тем, что COVID-19 выявил «глубоко укоренившиеся уязвимости» в инфраструктуре не только в системе общественного здравоохранения, но и в других отраслях экономики [3].

Статья посвящена анализу:

- мер, направленных на поддержание устойчивого развития инфраструктурных проектов в мире;
- эффективности мер Российской Федерации, направленных на поддержку экологии и устойчивого развития инфраструктурных проектов.

1. Методология исследования

Анализ требований к рискам устойчивого развития и экологии при реализации инфраструктурных проектов в рамках взаимодействия государства и частного партнера выполнены на основе лучших практик, собранных Всемирным банком и глобальным инфраструктурным центром по инфраструктурным проектам (GI Hub), реализованным в странах Европы, Великобритании, Юго-Восточной Азии. В связи с тем, что многие финансовые показатели проектов и качественные показатели проектов, реализуемых в рамках государственно-частного партнерства, не публикуются в открытых источниках, применить количественные оценки показателей не представляется возможным. Автор выбрал качественный метод оценки, который позволил, основываясь на специально выработанных требованиях,

сформированных на основе уже реализованных рисков проектов в направлении устойчивого развития, сформулировать рекомендации к проектам государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Исследование проводилось автором в 2019—2021 гг. путем анализа доступной информации о реализованных проектах в открытых источниках данных, а также посредством опросов ряда российских специалистов-практиков в области реализации проектов государственно-частного партнерства.

2. Результаты исследования

Наиболее важным требованием к экологической безопасности проекта, реализуемого в рамках государственно-частного партнерства, особенно в проектах, связанных с энергетикой, промышленным производством, IT-проектами, дорожным строительством, является требование к показателю ожидаемого сокращения выбросов диоксида углерода после завершения инвестиционной стадии реализуемого проекта. Международные правила финансирующей стороны требуют от частного партнера уже на стадии заявки продемонстрировать с учетом расчетов и стресс-тестов то, к какому из качественных показателей, учитывающих этот экологический риск, относится предлагаемый к реализации проект. Особенность расчетов данного показателя в том, что необходимо не только указать название документа, в котором описаны риски, но также указать, к какому качественному показателю частный партнер относит объект, в том числе каким способом предполагается в течение жизни проекта добиваться данного показателя. Априори предполагается, что проект, реализуемый в рамках государственно-частного партнерства, будет иметь два возможных сценария развития:

- углеродно-негативный;
- углеродно-нейтральный.

Частному партнеру необходимо предоставить информацию не только о предполагаемом базовом сценарии по данному показателю, но и указать, существуют ли варианты уменьшения базового показателя и за счет каких проектных решений. Далее, для оценки экологического риска частному партнеру необходимо представить план работы по рациональному природопользованию и другие со-

ответствующие работы, которые будут проведены для всеобъемлющей оценки влияния данного фактора на окружающую среду и коренное население. Этот показатель напрямую коррелирует с финансово-кредитным механизмом реализации проекта, если в финансовую модель в рамках реализации инфраструктурного проекта закладывается необходимость получения финансовых гарантий и (или) проектного финансирования от Всемирного банка. Так, Всемирный банк требует от частного партнера реализацию одной или нескольких стратегий [5—11], используемых финансовым институтом в части подходов к экологической безопасности:

- экологическая оценка (ОР 4.01);
- природные среды обитания (ОР 4.04);
- борьба с вредителями (ОР 4.09);
- физические культурные ресурсы (ОР 4.11);
- недобровольное переселение (ОР 4.12);
- коренные народы (ОР 4.10);
- безопасность плотин (ОР 4.37).

Следующим показателем, который демонстрирует устойчивость проекта как к экологическим, так и к социально-климатическим аспектам, является показатель адаптивности к изменениям климатических условий функционирования объекта, который считается крайне важным в условиях реализации крупномасштабных инфраструктурных проектов, рассчитанных на эксплуатацию в течение не менее 50 лет. Данный показатель призван финансово оценить возможную вероятность изменения климата с учетом целого ряда условий, которые могут возникнуть в результате изменения температуры, влажности, осадков, сезонной гидрологии, наводнения или повышения уровня моря. Уже сегодня понятно, что крупные инфраструктурные проекты должны надлежащим образом учитывать устойчивость и адаптационный потенциал в связи с изменением климата. Термин «устойчивость» означает способность проекта быстро и экономично восстанавливаться после экстремального события. «Адаптивная способность» означает способность проекта реагировать на изменение условий с течением времени. Гибкость проекта является ключевой частью адаптивной способности. В мировой практике требования к частному партнеру в рамках проекта государственно-частного партнерства закрепляются в стратегии управления долгосрочными

климатическими изменениями, которые должны быть разработаны частным партнером и подтверждены государственной стороной. Такая стратегия управления долгосрочными климатическими изменениями может включать следующие компоненты:

- структурные изменения — расширить диапазон условий, в которых система может функционировать;
- децентрализованные системы — они состоят из множества небольших объектов вместо одного крупного;
- резервирование, возможно, от систем резервного копирования или децентрализованных распределенных сетей, помогает системам оставаться работоспособными даже в случае отказа одного компонента;
- природные системы — выбор экологически безопасных решений для обеспечения инфраструктуры, например, использование водно-болотных угодий для обработки ливневых вод помогает защититься от наводнений;
- альтернативные варианты поставок, т. е. определение альтернативных методов или мест размещения ресурсов, имеющих важное значение для проекта в области инфраструктуры, например, источников воды, источников энергии, материалов и т. д. [4];
- адаптивные возможности, которые включают в себя способы обучения или изменения системы со временем таким образом, чтобы система могла быть подготовлена к изменяющимся условиям;
- выбор участков, которые менее уязвимы к потенциальным последствиям изменения климата, например, находятся дальше от берега для уменьшения воздействия повышения уровня моря или на возвышенностях, где менее вероятно наводнение, и т. п. [2].

Частному партнеру необходимо обосновать ожидаемую устойчивость и адаптируемость проекта к долгосрочным климатическим изменениям и опасностям, т. е. если частный партнер на основании расчетов и проектных решений предполагает, что реализация проекта потенциально приведет к восстановлению окружающей среды после неблагоприятных последствий, а проект включает в себя устойчивую и адаптивную проектную конструкцию и системы, которые в основном восстановят среду обитания таким образом, чтобы уменьшить последствия будущих экологических бедствий, он должен

это доказательно обосновать. Данные показатели не только основываются на заверениях и расчетах частной стороны, но и предлагают уже на стадии заявки определить, каким именно образом проект будет адаптироваться к экологическим изменениям. Частной стороне необходимо указать способы и факторы, которые использовались при финансовых расчетах, например:

- определение конкретных мер, принятых для устранения потенциальных последствий долгосрочных климатических изменений, таких как повышение уровня моря, увеличение интенсивности и частоты экстремальных погодных явлений, продолжительные засухи, жара, повышение температуры окружающей среды и т. д.;
- определение конкретных мер, принятых для устранения других потенциальных долгосрочных угроз, таких как опустынивание, нехватка воды и энергии, нехватка других важнейших материалов и т. д.;
- выявление элементов расположения или конструкции, которые увеличивают альтернативные варианты подачи воды, энергии или других материалов, имеющих решающее значение для эксплуатации заверченного проекта;
- природные или антропогенные опасности, которые могут включать в себя различные явления, такие как лесные пожары, наводнения, торнадо, ураганы, землетрясения, цунами и антропогенные опасности [2].

За указанными способами стоит требование о необходимости провести всесторонние исследования относительно прошлой и прогнозируемой частоты и серьезности экологических и климатических опасностей, а также способности проекта справляться с каждым потенциально возможным событием. Высокую адаптивность имеют проекты, в которых используется не менее трех из вышеупомянутых факторов.

3. Обсуждение результатов

В настоящее время в Российской Федерации при реализации проектов в рамках государственно-частного партнерства действует «Методика оценки эффективности проектов государственно-частного партнерства, проектов муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» [15]. Анализ «Методики оценки

эффективности проектов государственно-частного партнерства, проектов муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» показал, что в настоящее время она не предусматривает оценку экологических и социально-экономических факторов устойчивого развития в зависимости от отрасли реализации проекта, не требует от частного партнера реализации экологической стратегии проекта и стратегии устойчивого развития проекта в перспективе 30—50 лет. При этом многие крупные инфраструктурные проекты, которые реализовываются в рамках государственно-частного партнерства, рассчитаны на эксплуатацию в течение более чем 50 лет. Методика, утвержденная для расчета финансовых показателей проектов, учитывает лишь относительные показатели, в том числе такие, как «соответствие проекта целям, задачам и предмету государственной программы, при этом показатели проекта должны соответствовать не менее чем двум целевым показателям государственной программы» [15].

Такой подход, по мнению автора, не только позволяет частному партнеру экономить финансовые ресурсы на разработки стратегий и концепций устойчивого развития, но и несет в себе потенциальные коррупционные риски со стороны государственного партнера.

Таким образом, по состоянию на 2021 г. все проекты, как реализованные в рамках государственно-частного партнерства, так и планируемые к реализации в ближайшие несколько лет, не оценивались на экологическую безопасность и социально-экономическую устойчивость ни при реализации этих проектов, ни на стадии их эксплуатации, ни в рамках устойчивости проекта на горизонте 30—50 лет.

Только в декабре 2019 г. утвержден «Национальный план мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 г.» [13], в рамках которого Правительство планирует приступить к разработке и/или приведению в соответствие с мировыми требованиями отраслевых документов стратегического планирования по видам экономической деятельности и секторам экономики с учетом степени зависимости от погодно-климатических изменений и потребностей в адаптации к указанным изменениям, начало разработки — не ранее третьего квартала 2021 г. [14].

Заключение

Экологические аспекты и процессы устойчивого развития — это та основа, на фундаменте которой должен разрабатываться любой крупномасштабный инфраструктурный проект. Чем подробнее в регламентирующих документах законодательного и подзаконного уровня будет описан порядок учета и адаптации проектов государственно-частного партнерства к климатическим и социальным рискам, тем безопаснее будет их практическая реализация как на инвестиционной, так и на эксплуатационной стадии.

Для реализации лучших мировых практик в области экологии и устойчивого развития Правительству Российской Федерации необходимо в действующие регламентирующие документы внести отсутствующие в настоящее время ключевые требования к оценке экологических, климатических и социальных рисков проектов государственно-частного партнерства с описанием требований к минимальным и эталонным значениям установленных нормативов, с требованиями к адаптации проектов во времени и при изменении климата, с описанием и утверждением стратегии устойчивого развития.

Литература

1. Hodge G.A., Greve C. (2011) Theorizing Public-Private Success, Public Management Research Conference. Syracuse University, 2—4 June. New York: Themed Panel on 'Market- Based Alternatives to Government', pp. 1—23.
2. Белякова Ю.М. Развитие финансово-кредитных механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации. М.: МГИМО. 2021. 185 с.
3. Белякова Ю.М. «Взаимодействие государства и бизнеса в постковидный период», постковидное экономическое возрождение // Т. I., Springer Nature Switzerland AG, 2021. С. 117—123.
4. Беляков Г.С. Группировка затрат для обоснования инвестиций // Наука и техника в дорожной отрасли. 2021. № 1 (95). С. 29—31.
5. Operational Manual OP Environmental Assessment. [Электронный ресурс] <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-framework>
6. Operational Manual OP 4.04 — Natural Habitats [Электронный ресурс] https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/8fbad499-03f6-4903-a586-d180e34a73f0/OP401_EnvironmentalAssessment.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jqeAUET

7. Operational Manual OP 4.09 — Pest Management [Электронный ресурс] [file:///C:/Users/79163/Downloads/P132500_MM_EPP%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/79163/Downloads/P132500_MM_EPP%20(1).pdf)
8. Operational Manual OP 4.11 — Physical Cultural Resources [Электронный ресурс] <https://ppfddocuments.azureedge.net/1583.pdf>
9. Operational Manual OP 4.12, Annex A — Involuntary Resettlement Instruments [Электронный ресурс] <https://ppfddocuments.azureedge.net/1572.pdf>
10. Operational Manual OP 4.10 — Indigenous Peoples [Электронный ресурс] <https://ppfddocuments.azureedge.net/1570.pdf>
11. Operational Manual OP 4.37 — Safety of Dams [Электронный ресурс] <http://documents1.worldbank.org/curated/en/123181468121492815/pdf/E26820v40EA0P10OPSREEEDamSafety0FW.pdf>
12. The Centre for Health and the Public Interest (CHPI) [Электронный ресурс] <https://chpi.org.uk/papers/reports/pfi-profiting-from-infirmaries/>
13. Распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2019 г. № 3183-р «Об утверждении национального плана мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 г.» [Электронный ресурс] <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73266443/#1000/>
14. Паспорт национального проекта «Экология», утвержденный Протоколом Президиума Совета при Президенте Российской Федерации 24.12.2018 [Электронный ресурс] <http://static.government.ru/media/files/pgU5Ccz2iVew3Aoe15vDGSBjbDn4t7FI.pdf>
15. Приказ Минэкономразвития России от 30.11.2015 № 894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определении их сравнительного преимущества» (Зарегистрирован в Минюсте России 30.12.2015 № 40375), КонсультантПлюс. [Электронный ресурс] <https://инвестдон.рф/upload/files/2017/3.pdf/>

Сведения об авторе

Белякова Юлия Михайловна: соискатель, Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации, президент АНО «ИКАР»

ORCID 0000-0002-0402-4195

Контактная информация:

E-mail: Belyakova@ikarcompliance.ru

Статья поступила в редакцию: 17.09.2021

Принята к публикации: 29.09.2021

Дата публикации: 29.10.2021

The paper was submitted: 17.09.2021

Accepted for publication: 29.09.2021

Date of publication: 29.10.2021