

Роль политических рисков в сфере государственно-частного партнерства

© 2013 Матаев Талгат Мустафаевич

кандидат экономических наук

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, г. Москва
Советник Департамента развития предпринимательской деятельности
Евразийской экономической комиссии
E-mail: matayev_tm@mail.ru

Рассмотрена категория политических рисков как один из ключевых рисков, свойственных сфере государственно-частного партнерства. Показана классификация политических рисков государственно-частного партнерства по источникам возникновения. Приведены факторы прямого и косвенного воздействия, определяющие уровень политического риска в сфере применения механизмов государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, политические риски, государство и бизнес, внешняя политика, законодательство, политический рейтинг, экономическая политика, правовое поле.

Из всего множества существующих видов риска большинство авторов выделяют политические, как один из ключевых рисков, свойственных государственно-частному партнерству. Политические риски представляют собой вероятность имущественных (финансовых) потерь в связи с изменением политической системы, расстановкой политических сил в обществе, политической нестабильностью. Другими словами, политический риск - это вероятность нежелательных последствий возможных политических и других решений, связанных с политическими событиями, способными нанести тот или иной ущерб их участникам в реализации их интересов¹.

В сфере государственно-частного партнерства (ГЧП) различают “чистые” и “деловые” политические риски. Первые характеризуют вероятность определенного ущерба, вызванного нестандартными ситуациями (особенно связанными с человеческими жертвами). Сюда относят случаи, когда нежелательный ущерб в реализации политических решений вызван неожиданными перебоями в соответствующей политической деятельности. Вторые относятся к ситуациям, когда угроза в реализации желательных решений создается непосредственно в виде потери ресурсов или их неполучения в ожидаемом количестве.

В основе классификации политических рисков ГЧП находятся принципы²:

- зависимости риска от уровня развития экономических субъектов, на который он распространяется. С. Робок, С. Корбин, Дж. Саймон,

И.А. Подколзина³ выделяют макро- и микро-риски. Макрориск ассоциируется с вероятностью политических событий, отражающихся на всех иностранных субъектах в стране размещения. К микро-рискам относятся риски, специфичные для отрасли, фирмы;

- разделения событий, вызванных либо действиями правительственных структур в ходе государственной политики, либо силами, находящимися вне контроля правительства. В соответствии с этим принципом Ч. Кеннеди⁴ предложил деление политического риска на экстралегальный и легально-правительственный. Экстралегальный риск означает любое событие, источник которого находится вне существующих легитимных структур страны: терроризм, саботаж, военный переворот, революция. Легально-правительственный риск является прямым продуктом текущего политического процесса и включает такие события, как демократические выборы, приводящие к новому правительству и изменениям в законодательстве, касающемся торговли, труда, совместных предприятий, денежной политики.

Микро- и макро-риски ГЧП взаимосвязаны с экстралегальными и легально-правительственными рисками (рис. 1). В результате их проявления наступают конкретные события в жизни общества, выраженные в политических действиях легитимных структур и неконтролируемых правительством сил.

Де ла Торе и Д. Нескар различают политические риски по источникам возникновения (рис. 2).

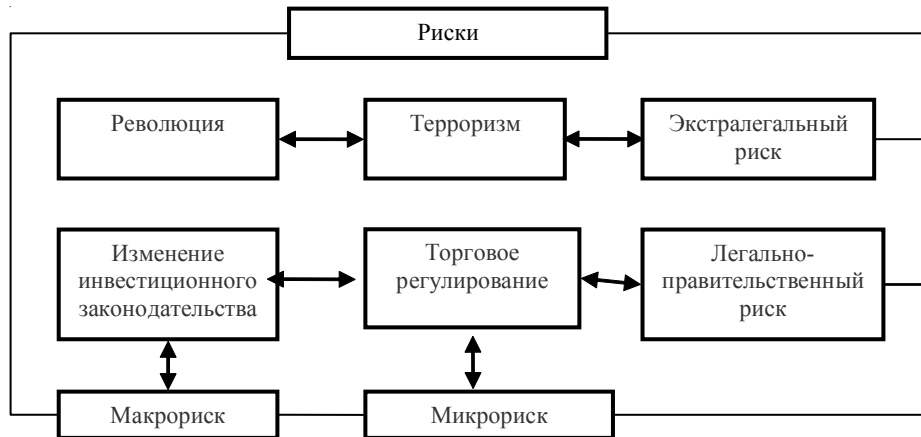


Рис. 1. Взаимосвязь политических рисков ГЧП



Рис. 2. Классификация политического риска ГЧП по источникам возникновения

Источник. Составлено автором на основе: Torre J. De la, Neckar D. Forecasting political risks for international operations // International Journal of Forecasting. 1988. □ 4. P. 234.

В рамках ГЧП основными источниками таких рисков могут выступать сознательные действия власти и чрезвычайные события и катаклизмы, не контролируемые правительством. Методы избирательного вмешательства государства в экономику выражаются в таких мерах, как ограничение доступа к рынкам, в том числе сырьевым, в ограничении денежных переводов, иностранных инвестиций в определенные отрасли. К категории рисков, вызванных не контролируруемыми правительством силами, относятся войны, терроризм, явления социальной не-

стабильности, культурные традиции и менталитет народа. Результат возникновения таких рисков - утрата собственности и потеря доходов.

Более обобщенная классификация политического риска ГЧП предусматривает четыре категории такого риска⁵:

- военное положение, терроризм, гражданское волнение;
- законодательные изменения;
- изменения в экономической политике, в частности в регулирующих условиях;

• неспособность правительства выполнять свои договорные обязательства по проекту.

Политические риски связаны с действиями правительства, отражающимися на способности частной компании обслуживать потребителей и получать доход. Они могут включать мероприятия, которые приостанавливают или досрочно прекращают контракт, приводят к наложению штрафов или введению в действие инструкций, уменьшающих доходы, ограничивающих способность собирать плату за проезд ⁶.

К числу наиболее серьезных рисков относятся риски изменения правил, регулирующих деятельность частных компаний. Государство существенно влияет на деятельность частных операторов на объекте государственной собственности. Оно устанавливает или утверждает тарифы, разрабатывает правила конкуренции и нормы работы операторов. Изменение этих согласованных норм и правил, действовавших на момент заключения контракта, составляет важный риск для частного предпринимателя.

Правовое поле также имеет тенденцию изменяться в период действия договора ГЧП. Изменение этих правил и норм приводит к финансовым последствиям для всех участников и действующих лиц проекта: правительства, частной компании - операторов, инвесторов, страховых компаний, пользователей. Даже самый лучший и тщательно разработанный контракт для долгосрочного проекта чувствителен к рискам изменения нормативно-правовых условий реализации проекта.

В проектах ГЧП правительство должно предоставлять партнеру компенсацию за политические риски, это оговорено в законах. На практике часто возникает ситуация, когда правительство старается уйти от таких обязательств, но для частного бизнеса компенсация за политические риски - ключевой вопрос в проектах ГЧП. Особенно этот вопрос встает

остро в случаях участия в проекте ГЧП иностранных компаний, которые для снижения политических рисков прибегают к помощи международных финансовых организаций, таких как Многостороннее агентство по гарантированию инвестиций (группа Всемирного банка). Всемирный банк разработал специальную Программу гарантий от политических рисков, призванную снизить риски инвестиционных рисков в развивающихся странах, она не распространяет свое действие на развитые страны. Эта программа является практическим руководством по финансированию проектов ГЧП, она дает возможность гарантировать оплату долга кредиторам в случае, если неплатеж вызван нарушением обязательств со стороны правительства.

Условиями (причинами) возникновения политического риска ГЧП выступают:

- невозможность осуществления хозяйственной деятельности вследствие военных действий, революции, обострения политической ситуации в стране, национализации, конфискации товаров и предприятий, введение эмбарго из-за отказа нового правительства выполнять принятые обязательства;

- введение отсрочки (моратория) на внешние платежи на определенный срок ввиду наступления чрезвычайных обстоятельств (забастовка, война);

- неблагоприятное изменение налогового законодательства;

- запрет или ограничение конверсии национальной валюты в валюту платежа (в этом случае обязательства перед экспортерами стран могут быть выполнены в национальной валюте, имеющей ограниченную форму применения).

Факторами, определяющими уровень политического риска ГЧП, являются факторы прямого и косвенного воздействия (рис. 3).

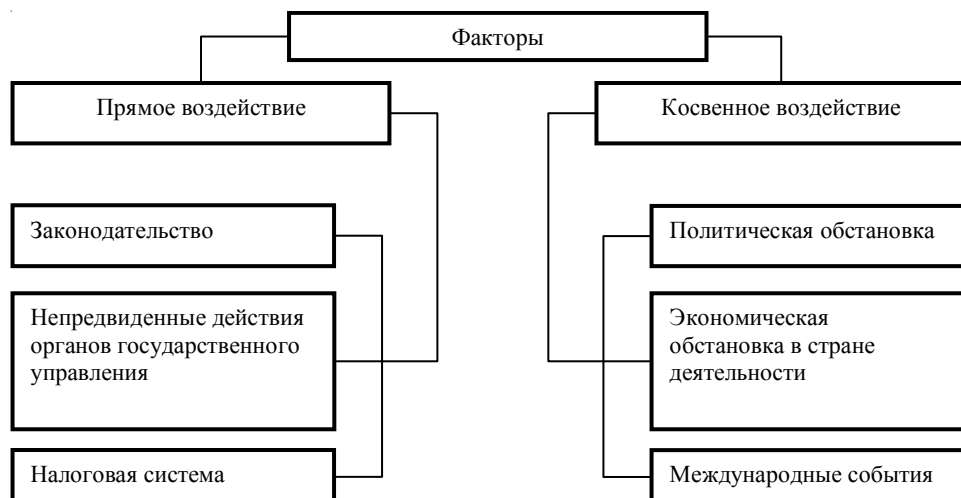


Рис. 3. Факторы, определяющие уровень политического риска ГЧП

Источник. Составлено автором на основе: URL: <http://biglibrary.ru/category40/book145/part10>.

Рейтинговые показатели оценки политического риска ведущих агентств мира

№ п/п	Индекс	Количество стран, представленных в рейтинге	Периодичность составления рейтинга
1	World Political Risk Forecast 2WPRF)	80	Ежемесячно
2	International Country Risk Guide (ICRG)	Более 100	Ежемесячно
3	Business Environment Risk Index (BERI)	48	Ежеквартально
4	Control Risk	70	Еженедельно
5	Oxford Analytical Data	50	Ежедневно

Источник. Frey D., Ruloff D. The methodology of political risk assessment: An overview // World Futures. N.Y., 1988. Vol. 25, □ 1-2. P. 6-7

Можно выделить три уровня формирования политических рисков ГЧП:

- уровень национальной экономики;
- региональный уровень;
- международный уровень.

На национальном уровне политический риск характеризуется нестабильностью внутриполитической обстановки страны, частым изменением законодательства, которые имеют своим следствием ухудшение финансового состояния хозяйствующих субъектов, вплоть до их банкротства.

Региональный политический риск выражается в нестабильности политической обстановки в определенном регионе, которая может выступать в форме потерь из-за военных действий в данном регионе, вмешательств в предпринимательскую деятельность региональных органов управления.

Международный политический риск характеризуется возникновением неблагоприятной политической ситуации в равной степени для предпринимательских структур с выходом на международный рынок и имеющих зарубежных партнеров.

Показателем уровня политического риска выступает рейтинг, который определяется рейтинговыми агентствами на основе комбинированных методов оценки с использованием количественной и экспертной оценки. Одной из первых методик оценки политического риска является исследование Школы бизнеса в Гарвардском университете, которая в качестве критериев оценки определила следующие⁷:

- законодательная база деятельности иностранных и местных предпринимателей;
- возможности вывоза капитала из страны его приложения;
- устойчивость национальной валюты;
- политическая ситуация в стране;
- уровень инфляции в стране, возможность заимствований на внутреннем финансовом рынке.

В настоящее время в мире функционирует более 500 различных агентств, разрабатывающих универсальные индексы оценки, совмещающих учет социальных, экономических и политических критериев. Основные параметры построения рейтинговых показателей ведущих агентств представлены в таблице.

В Казахстане на современном этапе наиболее актуальные политические риски ГЧП можно разделить на внутренние и внешние. Среди внутренних выделяются две группы политических рисков:

- риски, связанные с изменением структуры политической власти - дискредитация власти, утрата дееспособности президента страны;
- риски, связанные с дестабилизацией, масштабными волнениями и протестами, терроризмом;
- риски, связанные с изменением законодательства, в том числе в результате вступления в международные организации и региональные союзы.

Внешние риски представлены преимущественно экономическими и политическими решениями власти иностранных государств ближнего и дальнего зарубежья. Так, к примеру, большую актуальность имеют риски, связанные с угрозой политической и экономической экспансии России и Китая, а также вооруженные конфликты внутри соседних стран и между Казахстаном и пограничной территорией. Существенно также влияние и изменения общеэкономической ситуации в мировой экономике - мировые кризисы, изменение мировых цен на энергоносители, а также военные действия в Афганистане и Иране.

По оценкам специалистов Исследовательского агентства "Рейтинг.kz", проводившего опрос населения Казахстана на предмет оценки вероятности возникновения тех или иных событий в политической жизни страны, по вероятности возникновения (проявления) и уровню своей угрозы на первых позициях находится риск возможного выхода противостояния соответствующих групп влияния из-под контроля руководства страны. Следом за ним располагается риск политических и (или) криминальных провокаций, сопряженных с многочисленными человеческими жертвами. Исследование проводилось в отношении 27 соответствующих рисков. При этом для получения их оценок были использованы такие критерии, как вероятность возникновения (проявления) и уровень угрозы. В рам-

ках исследования путем анкетирования было опрошено 45 экспертов из числа представителей экспертно-аналитического сообщества, журналистов и общественных деятелей. Для оценки вероятных рисков была использована семибалльная система с ранжированием от "1" (наименьший) до "7" (наибольший) баллов.

Результаты оценки свидетельствуют, что наибольшее влияние на деятельность субъектов в Казахстане оказывает группа событий, непосредственно связанных с деятельностью политической элиты страны, с неэффективностью ее деятельности против возникающих угроз терроризма и экстремизма. Отсюда связи можно сделать вывод о том, что наиболее существенные и вероятные риски для стабильного развития хозяйственных отношений в рамках государственно-частного партнерства в Казахстане обусловлены такими факторами, как раздробленность

властвующей элиты республики на группы влияния и их постоянное соперничество за контроль над политическими, экономическими и информационными ресурсами страны.

¹ Общая и прикладная политология : учеб. пособие / под общ. ред. В.И. Жукова, Б.И. Краснова. М., 1997. С. 851.

² *Тэлман Л.Н.* Риски в экономике. М., 2002. URL: <http://biglibrary.ru/category40/book145/part10>.

³ *Подколзина И.А.* Проблемы дефиниции и оценки политического риска // Регион: экономика и социология. 2003. □ 3. С. 11-19. С. 12.

⁴ *Kennedy Ch.R.* Junior Political Risk Management. N.Y., 1987. P. 7.

⁵ Государственно-частное партнерство: теория и практика/ В.Г. Варнавский [и др.]. М., 2010.

⁶ Там же.

⁷ Экономическая политология: Отношения бизнеса с государством и обществом / отв. ред. А.Д. Богатуров. М., 2012. С. 130.

Поступила в редакцию 06.04.2013 г.