

Методика оценки инвестиционных рисков, связанных со спецификой социально-экономического развития муниципальных образований, и рекомендации по управлению рисками

выполнено на средства дохода
от целевого капитала ИЭГ

ФОНД
«ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА»



Инвестиционные риски двух типов

1 тип. Риски
реализации проекта

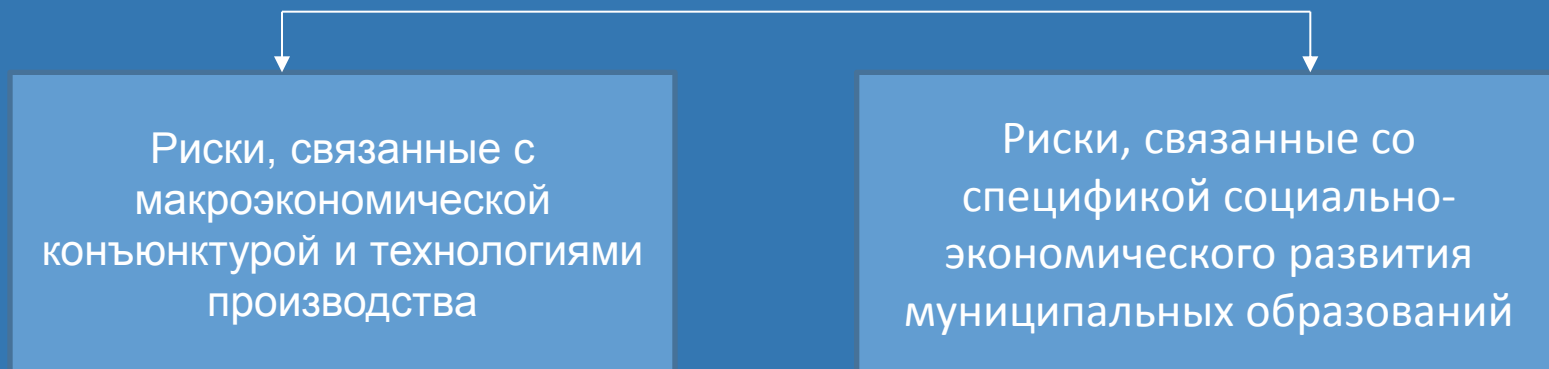


2 тип. Риски негативных
последствий
реализации проекта



Риски 1 типа: текущая ситуация

Риски реализации проекта



Как правило, оцениваются инвестором

Оценке уделяется недостаточно внимания

Есть потребность в разработке методики оценки



Схема методики

Идентификация рисков



Анализ рисков



Формирование рекомендаций по
управлению рисками



Виды инвестиционных рисков, связанных со спецификой социально-экономического развития муниципальных образований

- A. Риски, связанные с состоянием нормативно-правовой базы на местном уровне
- B. Управленческие риски
- C. Институциональные риски
- D. Социально-экономические риски



Идентификация рисков

- Механизмы идентификации
 - анализ документов, регламентирующих бюджетный процесс и инвестиционную деятельность, и практики их правоприменения
 - анализ плановых документов
 - анализ статистики
 - контент-анализ СМИ
 - опросы лиц, вовлеченных в процессы управления



Группа А. Риски, связанные с состоянием нормативно-правовой базы на местном уровне (1)

- А1. Отсутствие или низкое качество документов, необходимых для эффективной реализации инвестиционного проекта:
 - ▶ устав муниципального образования
 - ▶ документы стратегического планирования
 - ▶ документы территориального планирования (генеральный план, правила землепользования и застройки и др.)
 - ▶ программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры;
 - ▶ схемы теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения
 - ▶ МПА, регламентирующие бюджетный процесс
 - ▶ МПА, регулирующие инвестиционную деятельность



Группа А. Риски, связанные с состоянием нормативно-правовой базы на местном уровне (2)

- А2. Противоречивость нормативной правовой базы
- А3. Отсутствие правовых возможностей для реализации проекта
- А4. Нестабильность нормативно-правовой базы
- А5. Наличие избыточных административных барьеров



А1. Отсутствие или низкое качество документов, необходимых для эффективной реализации инвестиционного проекта

Наиболее проблемные области с точки зрения факторов риска

- Вероятность отсутствия следующих документов:
 - стратегия социально-экономического развития
 - план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития
 - план реализации генерального плана
 - местные нормативы градостроительного проектирования
 - программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры
 - регламенты:
 - взаимодействия органов МСУ с региональными органами власти в части регулирования деятельности коммунальных организаций
 - согласования проведения работ по ремонту/строительству сетей коммунальной инфраструктуры на муниципальных землях
 - согласования инвестиционных программ организаций коммунального комплекса
 - порядок мониторинга деятельности коммунальных предприятий
- Области низкого качества документов:
 - неактуальность устава МО и/или Положения о бюджетном процессе в МО
 - неактуальность фактической и статистической информации, содержащейся в прогнозных и плановых документах
 - «фиксирующий» характер Правил землепользования и застройки
 - идентичность местных нормативов градостроительного проектирования региональным нормативам
- Неполнота или недостоверность информации, содержащейся в схемах ресурсоснабжения и инвестиционных программах коммунальных предприятий



A2. Противоречивость нормативной правовой базы

Наиболее проблемные области с точки зрения факторов риска

- Внутри муниципальной нормативной правовой базы:
 - несогласованность долгосрочного прогноза социально-экономического развития МО с документами стратегического, территориального и инфраструктурного планирования
 - расхождения между прогнозными значениями основных показателей социально-экономического развития МО, содержащимися в документах стратегического, территориального и инфраструктурного планирования;
 - несогласованность планов развития систем инженерно-технического обеспечения с планами развития жилищного строительства, отраженными в документах территориального планирования
- Между муниципальной и региональной (федеральной) нормативными правовыми базами:
 - несоответствие документов территориального планирования Градостроительному кодексу РФ
 - несогласованность генерального плана (схемы территориального планирования) муниципального образования со схемой территориального планирования субъекта РФ
 - несогласованность документов стратегического планирования МО с документами стратегического планирования субъекта РФ
 - несогласованность долгосрочного прогноза социально-экономического развития МО с долгосрочным прогнозом социально-экономического развития субъекта РФ
 - несоответствие документов стратегического и (или) территориального планирования МО планам развития систем электроснабжения и газоснабжения, разрабатываемым на уровне субъекта РФ
 - несоответствие установленных на муниципальном уровне конкурсных процедур и процедур заключения концессионных соглашений, соглашений МЧП нормам федерального и регионального законодательства



А3. Отсутствие правовых возможностей для реализации проекта

- Анализируются следующие документы:
 - генеральный план (схема территориального планирования) МО
 - проект планировки территории
 - правила землепользования и застройки МО
 - местные нормативы градостроительного проектирования
- Выявляется наличие положений, не позволяющих реализовать проект в принципе либо в том виде, как планирует инвестор
- Наиболее вероятное ограничение – отсутствие в ПЗЗ соответствующих градостроительных регламентов



А4. Нестабильность нормативно-правовой базы

- Индикатор риска – повышенная доля решений о внесении изменений в действующие правовые акты, принятых по местной инициативе, в общем числе таких решений
- Основное внимание – решениям о внесении изменений в следующие документы:
 - устав МО
 - правила землепользования и застройки МО
 - местные нормативы градостроительного проектирования
 - инвестиционные программы предприятий коммунального комплекса



А5. Наличие избыточных административных барьеров

- Наиболее критичные этапы реализации инвестиционных проектов:
 - получение градостроительного плана земельного участка
 - получение разрешения на строительство
 - обеспечение доступа к инженерно-технической инфраструктуре (получение технических условий, подключение (присоединение) к инженерно-технической инфраструктуре)
- Фактор риска: избыточность требований муниципальной правовой базы по сравнению с перечнями и реестрами, установленными на федеральном уровне
- Целесообразно: провести опрос представителей бизнеса, действующих (действовавших) на территории МО



Группа В. Управленческие риски

- В1. Коррупционные проявления во взаимоотношениях с инвесторами
- В2. Навязывание инвестору дополнительных обременений в ходе реализации проекта
- В3. Наличие конфликтов в администрации МО, способных негативно отразиться на реализации проекта



В1. Коррупционные проявления во взаимоотношениях с инвесторами

- Существующие на местном уровне требования к инвесторам, которые:
 - не имеют законодательно установленного основания
 - имеют законодательно установленное основание, но не имеют законодательно установленной четкой процедуры исполнения
- Методы идентификации:
 - анализ муниципальной правовой базы
 - проведение опроса представителей бизнеса, действующих (действовавших) на территории МО



В2. Навязывание инвестору дополнительных обременений в ходе реализации проекта

- Наиболее распространённые формы обременения:
 - строительство объектов социальной инфраструктуры на участке комплексного освоения в целях жилищного строительства
 - строительство объектов коммунальной инфраструктуры за границами предоставленного для освоения земельного участка
 - завершение строительства объектов, брошенных застройщиками, не выполнившими свои обязательства перед дольщиками
 - передача или продажа в муниципальную собственность части квартир в жилой застройке
- Риски данного вида:
 - не вытекают напрямую из недостаточности/избыточности правового регулирования инвестиционной деятельности
 - проявляются в ходе реализации проекта и слабо идентифицируются на предварительном этапе
 - идентифицируются путём анализа практики проведения конкурсов и аукционов и последующей реализации инвестиционных проектов в МО



ВЗ. Наличие конфликтов в администрации МО, способных негативно отразиться на реализации проекта

- Анализируются следующие документы:
 - устав МО
 - муниципальный правовой акт, утверждающий действующую структуру администрации МО
 - положения об органах (структурных подразделениях) муниципальной администрации
- Факторы риска:
 - нерациональные элементы структуры администрации, нарушающие логическую целесообразность процесса управления
 - наличие зон пересечения и прямого дублирования функций различных органов (структурных подразделений) администрации
 - отсутствие утвержденных функций либо недостаточно конкретизированные формулировки функций органов (структурных подразделений) администрации при отсутствии их регламентации, создающие возможность для различных трактовок



Группа С. Институциональные риски

- С1. Институциональная нестабильность, возможность смены руководства муниципалитета
- С2. Противодействие проекту со стороны региональных и местных элит
- С3. Противодействие проекту со стороны общественных организаций
- С4. Проблемы с достижением межмуниципальных договоренностей



С1. Институциональная нестабильность, возможность смены руководства муниципалитета

- Косвенный признак наличия рисков: неполнота и/или низкое качество документов, регламентирующих взаимоотношения муниципалитета с инвесторами
- Рекомендуется: проведение контент-анализа местных и региональных СМИ, включая интернет-сайты



С2. Противодействие проекту со стороны региональных и местных элит

- Факторы риска:
 - распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляют непосредственно субъекты РФ (в некоторых МО – административных центрах субъектов РФ)
 - инвестиционные и производственные программы коммунальных организаций, тарифы на товары и услуги этих организаций утверждаются органами власти субъекта РФ



СЗ. Противодействие проекту со стороны общественных организаций

- Анализируются:
 - муниципальные правовые акты, обеспечивающие взаимодействие органов местного самоуправления с населением (общественностью)
 - местные СМИ, включая интернет-СМИ, как источник информации о состоянии гражданского общества в МО, его протестной активности и наиболее острых проблемах, волнующих жителей
- Основное внимание – акту, регламентирующему проведение публичных слушаний



С4. Проблемы с достижением межмуниципальных договоренностей

- Риск актуален для проектов, реализация которых затрагивает интересы нескольких МО
- Анализируются:
 - плановые документы вовлеченных в проект МО на предмет выявления противоречий в приоритетах развития
 - муниципальные правовые акты вовлеченных в проект МО на предмет выявления противоречий в регулировании взаимодействия с инвесторами
 - положения о структурных подразделениях администраций вовлеченных в проект МО на предмет наличия функций, позволяющих заключать межмуниципальные договоренности необходимого формата
 - практика заключения и реализации межмуниципальных договоренностей в МО – стороне соглашения о реализации проекта



Группа D. Социально-экономические риски

- D1. Неблагоприятные изменения качества трудовых ресурсов
- D2. Неблагоприятная динамика состояния инженерной инфраструктуры



D1. Неблагоприятные изменения качества трудовых ресурсов

- Анализируются статистические данные, характеризующие текущие и прогнозные параметры демографической ситуации и ситуации на рынке труда в МО:
 - общая численность постоянного населения МО
 - компоненты естественного и механического движения населения (рождаемость, смертность, миграции)
 - численность трудоспособного населения МО в отношении к общей численности населения
 - численность занятого населения в отношении к численности трудоспособного населения
 - половозрастная структура населения
 - отраслевая структура занятости на территории МО
- Риски наиболее критичны для МО, входящих в состав крупных городских агломераций



D2. Неблагоприятная динамика состояния инженерной инфраструктуры

- Анализируются:
 - программа комплексного развития коммунальной инфраструктуры (её отсутствие — серьёзный фактор риска)
 - динамика состояния инфраструктуры в МО за ряд лет в сравнении с состоянием аналогичной инфраструктуры в сопоставимых МО



«Матрица» оценки рисков (пример)

Вероятность

– Противоречивость нормативно-правовой базы – Нестабильность нормативно-правовой базы	– Отсутствие или низкое качество документов, необходимых для эффективной реализации инвестиционного проекта – Коррупционные проявления во взаимоотношениях с инвесторами – Наличие избыточных административных барьеров
– Наличие конфликтов в администрации муниципалитета, способных негативно отразиться на реализации проекта – Противодействие проекту со стороны общественных организаций – Проблемы с достижением межмуниципальных договоренностей – Неблагоприятные изменения качества трудовых ресурсов – Отсутствие правовых возможностей для реализации проекта	– Навязывание инвестору дополнительных обременений в ходе реализации проекта – Институциональная нестабильность, возможность смены руководства муниципалитета – Противодействие проекту со стороны региональных и местных элит – Неблагоприятная динамика состояния инженерной инфраструктуры

Стоимость



Управление рисками группы А

- Актуализация всех плановых документов МО
- Разработка и включение в соглашение о реализации проекта карты административных процедур, выполняемых при реализации соглашения
- Разработка и утверждение регламента взаимодействия органов МСУ с региональными органами власти в части регулирования деятельности коммунальных организаций на территории МО



Управление рисками группы В

- Внесение в соглашение о реализации проекта положений, устанавливающих механизмы соответствующих гарантий для инвестора
- Оптимизация системы управления в части конкретизации и устранения пересечений и дублирования функций органов (структурных подразделений) администрации МО, обеспечивающих взаимодействие с инвесторами



Управление рисками группы С

- Максимальная формализация договоренностей между муниципалитетом и инвестором
- Максимальная открытость инвестора к стейкхолдерам, представленным на территории
- Согласованное стратегическое, территориальное и инфраструктурное планирование



Управление рисками группы D

- Учёт в параметрах инвестиционного проекта данных вариативного прогноза состояния экономики, социальной сферы и инфраструктуры на территории МО
- Закрепление специальным положением процедуры мониторинга состояния объектов коммунальной инфраструктуры по каждой организации коммунального комплекса в отдельности



Риски 2 типа

- Риски ухудшения экологической ситуации
- Риски дестабилизации социальной обстановки
- Риски снижения историко-культурной ценности территории
- Риски ухудшения транспортной ситуации
- Риски появления на территории конкурирующих групп интересов



Примеры сочетания различных типов рисков при альтернативных условиях реализации однотипных проектов (1)

Виды рисков применительно к различным видам проектов	Отсутствие системы зонально-правового градорегулирования (функционирование системы точно-административного градостроительства)		Функционирование системы зонально-правового градорегулирования	
	Степень риска	Причина	Степень риска	Причина
Проекты (А.1) – проекты «точечного» строительства многоквартирных домов в сложившейся застройке кварталов/микрорайонов				
Риски неисполнения проекта (риски 1 типа)	Низкая	Отсутствие сплошного межевания квартала – наличие «правовых пустот» для заполнения уплотнительной застройкой	Высокая	Сплошное межевание кварталов – отсутствие «правовых пустот» для заполнения уплотнительной застройкой
Риски наступления негативных последствий для локального окружения (риски 2 типа)	Высокая	Разбалансировка между объемами застройки и инфраструктурой. Возрастание локальной социальной дифференциации, отчужденность жителей друг от друга и от среды проживания. Гетерогенная застройка – уничтожение возможности комплексных преобразований для повышения качества городской среды	Низкая	Сохранение баланса между объемами застройки и инфраструктурой. Предотвращение роста локальной социальной дифференциации, отчужденности жителей друг от друга и от среды проживания. Гомогенная застройка – сохранение возможности комплексных преобразований в будущем
«Отложенные» системные риски для города в целом (риски 2 типа)	Высокая	Рост дисбаланса между объемами застройки и инфраструктурой. Гетерогенная застройка – уничтожение возможности комплексных преобразований в части уплотнения улично-дорожной сети, формирования квартальной застройки, улучшения качества городской среды. Закрепление локальных градостроительных ошибок в виде неоправданных «точечных вторжений».	Низкая	Недопущение роста дисбаланса между объемами застройки и инфраструктурой в масштабах города. Содействие формированию локальной гомогенной застройки – обеспечение возможности комплексных преобразований в части уплотнения улично-дорожной сети, формирования квартальной застройки, улучшения качества городской среды. Недопущение локальных градостроительных ошибок.



Примеры сочетания различных типов рисков при альтернативных условиях реализации некоторых типов проектов (2)

Виды рисков применительно к различным видам проектов	Отсутствие системы зонально-правового градорегулирования (функционирование системы точно-административного градостроительства)		Функционирование системы зонально-правового градорегулирования	
	Степень риска	Причина	Степень риска	Причина
Проекты (А.2) – проекты развития застроенных территорий				
Риски неисполнения проекта (риски 1 типа)	Высокая	1. Содействие точечным вторжениям «уплотнительной» застройки, уничтожающей возможность комплексных преобразований посредством РЗТ. 2. Отсутствие или низкое качество документов – правил землепользования и застройки, адресных программ и пр. 3. Неосвоенность современных технологий градостроительного проектирования в части расчетного моделирования проектов РЗТ	Относительно низкая (в сравнении с ситуацией отсутствия системы зонально-правового градорегулирования)	1. Сдерживание хаотичной «уплотнительной» застройки путем обеспечения сплошного межевания – поддержания статус-кво на некоторый период, сбалансированность использования институтов комплексного освоения незастроенных территорий и развития застроенных территорий (сдерживание «расползания» города ради поддержания качества городской среды). 2. Наличие качественных документов – правил землепользования и застройки, адресных программ и пр. 3. Использование «продвинутых» технологий градостроительного проектирования в части расчетного моделирования проектов РЗТ (производимого, в том числе, по инициативе застройщиков), ГЧП и МЧП.
Риски наступления негативных последствий для локального окружения (риски 2 типа)	Высокая	Отказ от сплошного межевания застроенных многоквартирными домами территорий, содействие процессам утверждения системы точно-административного градостроительства.	Относительно низкая	1. Сдерживание хаотичной «уплотнительной» застройки путем обеспечения сплошного межевания – поддержания статус-кво на некоторый период, сбалансированность использования институтов комплексного освоения незастроенных территорий и развития застроенных территорий . 2. Наличие качественных документов – правил землепользования и застройки, адресных программ и пр. 3. Использование «продвинутых» технологий градостроительного проектирования в части расчетного моделирования проектов РЗТ, ГЧП и МЧП.
«Отложенные» системные риски для города в целом (риски 2 типа)	Высокая	Отказ от сплошного межевания застроенных многоквартирными домами территорий, содействие гетерогенной застройке, уничтожающей возможность комплексных преобразований в будущем. Перевод транспортных проблем в разряд нерешаемых.	Низкая (целенаправленное предотвращение наступления «отложенных» системных рисков)	Выстраивание сбалансированной градостроительной политики, в т.ч. реализуемой посредством: - содействия комплексным преобразованиям территорий с использованием механизмов РЗТ; - блокирования процессов хаотичных точечных вторжений «уплотнительной» застройки путем обеспечения сплошного межевания; - сбалансированного использования институтов комплексного освоения незастроенных территорий и развития застроенных территорий (сдерживание «расползания» города ради поддержания качества городской среды).

Примеры сочетания различных типов рисков при альтернативных условиях реализации некоторых типов проектов (3)

Виды рисков применительно к различным видам проектов	Отсутствие системы зонально-правового градорегулирования (функционирование системы точечно-административного градостроительства)		Функционирование системы зонально-правового градорегулирования	
	Степень риска	Причина	Степень риска	Причина
Проекты (А.3) – проекты на земельных участках в частной собственности на периферийной «территории»				
Риски неисполнения проекта (риски 1 типа)	Высокая	1. Отсутствие или низкое качество документов градостроительного проектирования и налаженной системы их реализации. 2. Размещение земельных участков частного собственника в территориальных зонах, не предназначенных правилами землепользования и застройки для строительного освоения	Низкая	1. Наличие качественных утвержденных документов градостроительного проектирования. 2. Размещение земельных участков частного собственника в территориальных зонах, предназначенных правилами землепользования и застройки для строительного освоения
Риски наступления негативных последствий для локального окружения (риски 2 типа)				
«Отложенные» системные риски для города в целом (риски 2 типа)				



НАШИ КОНТАКТЫ

Россия, 125009 Москва
ул. Тверская, 20, стр. 1

mailbox@urbaneconomics.ru

тел./факс: +7(495) 363 50 47
+7(495) 787 45 20



facebook.com/UrbanEconomics



twitter.com/UrbanEconRu

ФОНД
«ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА»



20 ЛЕТ