

Российская Академия Естествознания
Издательский дом Академии Естествознания

С. А. Кочеткова

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЁРСТВО

Учебное пособие

Рекомендовано УМО РАЕ
по классическому университетскому
и техническому образованию в качестве
учебного пособия для студентов
высших учебных заведений,
обучающихся по направлению подготовки
38.04.04 – «Государственное
и муниципальное управление»

Москва
2016

УДК 334.723(075.8)

ББК У29

К756

Рецензенты:

Зайнашева З. Г. — доктор экономических наук, профессор кафедры региональной экономики и управления Уфимской государственной академии экономики и сервиса;

Зинчук Г. М. — доктор экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления РЭУ им. Г.В. Плеханова

Кочеткова С. А.

К756 Государственно-частное партнёрство : учебное пособие. — М. : Издательский дом Академии Естествознания, 2016. — 174 с.

ISBN 978-5-91327-407-6

В учебном пособии рассматриваются теоретические подходы к государственно-частному партнёрству (муниципально-частному партнерству), нормативно-правовые основы ГЧП, исследован зарубежный опыт использования механизма ГЧП. Оценена инвестиционная привлекательность регионов как платформа для реализации механизма ГЧП. Проведен анализ практики реализации ГЧП-проектов в России и их особенности, представлен анализ рейтинга регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства за 2012–2015 гг. Выделены проблемы и перспективы развития механизма государственно-частного партнерства в реальном секторе экономики в субъектах РФ. Рассмотрены вопросы развития ГЧП в системе инструментов стратегического управления субъектом РФ. На основе анализа и оценки практики реализации ГЧП-проектов на уровне субъектов РФ концептуально обоснованы предложения по совершенствованию механизма ГЧП на уровне региона. Значительное внимание уделено вопросам развития концессионных соглашений в региональном и отраслевом аспекте, а также гарантий и рисков государства и бизнеса при реализации ГЧП-проектов.

В учебном пособии представлен учебно-методический комплекс, где раскрывается авторский подход к рассмотрению тем практических и семинарских занятий, диспутов, коллоквиумов, аналитических докладов, конкретных ситуаций, деловых игр по дисциплине «Государственно-частное партнерство». Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Учебное пособие адресовано студентам, магистрантам и аспирантам обучающимся в вузах по направлениям «Государственное и муниципальное управление», «Менеджмент», «Экономика и управление», также может быть полезен преподавателям и специалистам, занимающимся изучением вопросов государственно-частного партнерства на уровне субъектов РФ.

УДК 334.723(075.8)

ББК У29

*Издание учебного пособия осуществлено при финансовой поддержке
Благотворительного Фонда В. Потанина*

ISBN 978-5-91327-407-6

© Кочеткова С. А., 2016

© ИД «Академия Естествознания»

© МОО «Академия Естествознания»

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА.....	10
1.1. Понятие и сущность государственно-частного партнёрства.....	10
1.2. Теория и мировая практика государственно-частного партнерства	22
1.3. Нормативно-правовые аспекты развития государственно-частного партнёрства в субъектах Российской Федерации.....	35
Глава 2. ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА.....	48
2.1. Практика реализации ГЧП-проектов в России: основные формы и факторы их развития	48
2.2. Концессия как форма государственно-частного партнерства	59
2.3. Гарантии и риски государства и бизнеса при реализации ГЧП-проектов.....	68
Глава 3. РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ: ОТРАСЛЕВЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ	75
3.1. Государственно-частное партнёрство в системе инструментов стратегического управления субъектом РФ	75
3.2. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере	84
3.3. Развитие государственно-частного партнерства в инфраструктурных отраслях.....	93
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	105
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	108
ПРИЛОЖЕНИЕ А	
1. Учебный план курса «Государственно-частное партнёрство».....	114

2. Критерии оценки знаний по курсу «Государственно-частное партнёрство»	119
3. Учебная программа курса «Государственное частное партнерство»	120
4. План практических и семинарских занятий по курсу «Государственно-частное партнёрство»	126
5. Методические рекомендации по написанию проекта и реферативных работ для студентов	147
6. Тематика самостоятельных работ по курсу «Государственно-частное партнёрство»	150
7. Вопросы к зачету (экзамену) по курсу «Государственно-частное партнёрство»	152
8. Список основной и дополнительной литературы по курсу «Государственно-частное партнёрство»	153
9. Тест для итогового контроля знаний.....	156

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Пример проведения итогового занятия по курсу «Государственно-частное партнёрство»	165
--	-----

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Нормативно-правовые акты к 224-ФЗ	172
---	-----

ВВЕДЕНИЕ

Коренные изменения в современном российском обществе и в экономике, произошедшие за годы реформ, а также их результаты привели к изменению места и роли государственного регулирования в процессе преобразования экономики. В настоящее время отсутствует новая система взглядов, концептуальных положений о роли государства в экономике смешанного типа, четко не определены ее функции и механизмы влияния на базис нового обществ.

Международный и отечественный опыт, накопленный за последнее десятилетие, свидетельствует о том, что одним из основных механизмов расширения ресурсной базы и мобилизации неиспользованных ресурсов для экономического развития и повышения эффективности управления государственной и муниципальной (общественной) собственностью является государственно-частное партнерство (ГЧП).

На уровне регионов и муниципальных образований бюджетные ограничения становятся барьером для модернизации изношенной инфраструктуры территории, а также для развития приоритетных отраслей экономики. Дефициты региональных бюджетов, сокращения трансфертов из федерального бюджета, направляемых на реализацию инвестиционных проектов в субъектах Российской Федерации, необходимость модернизации устаревших объектов приводят к поиску внебюджетного финансирования, которое в мировой практике осуществляется на основе механизмов государственно-частного партнерства. Реализация инфраструктурных проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства способна обеспечить каждому региону привлечение инвестиций и соответственно обеспечить экономический рост региона и страны в целом. Также немаловажно отметить, что применение механизмов государственно-частного партнерства способно обеспечить возможность осуществления общественно значимых проектов в сферах, малопривлекательных для традиционных форм частного финансирования, повысить эффективность проектов за счет участия в них частного бизнеса, как правило, более эффективного в условиях рынка, чем государственные институты.

В условиях современного развития экономики государственно-частное партнерство становится особенно актуальным как для государства, так и для частного бизнеса, поскольку:

- государство получает дополнительный источник финансирования социально необходимой инфраструктуры в условиях бюджетной экономии;

- частный сектор имеет возможность реализовывать ГЧП-проекты в условиях сокращающегося спроса в сфере частного бизнеса и получает источник долгосрочного дохода.

Актуальность данного исследования обусловлена необходимостью решения проблемы использования форм и инструментов ГЧП для успешного социально-экономического развития регионов России. Изучение проблем, связанных с институциональной средой, применения современных моделей управления ГЧП, выявление причинно-следственных связей взаимодействия бизнеса и государства в инновационном развитии экономики представляются особо значимыми в настоящее время.

Проблемы взаимодействия бизнеса и власти, формы и механизмы применения государственно-частного партнерства исследовали такие ученые как А. И. Абдрахманов, Э. В. Адамов, О. К. Абрамов, А. В. Алейников, Е. Ю. Бондаренко.

Теоретические основы исследования сущности ГЧП и проблемы развития проектов ГЧП представлены в работах В. В. Авекова, Е. М. Алешина, А. М. Беляева, И. Ю. Беляевой, М. В. Валитова, В. Г. Варнавского, А. Г. Зельднера, К. И. Алексеевой, М. Е. Коновалого и других.

Накопленный опыт реализации проектов ГЧП описывается в работах таких авторов как М. Б. Джерард, Л. И. Ефимова, А. Г. Зельднера, В. А. Малыгина, А. В. Рунова, А. А. Алпатова.

Зарубежный опыт использования механизма государственно-частного партнерства описан в трудах таких авторов как В. В. Айрапетяна, В. Г. Варнавского, Б. З. Мильнера, В. А. Кабашкина, М. Б. Джерарда, Б. Актоби, М. Булт-Спиринга, П. Газиоровски.

В современных условиях развития России и на фоне кризисных явлений в экономике, сокращение бюджетного финансирования различных направлений государственной политики приводит к необходимости изыскания новых источников внебюджетных инвестиций для реализации инфраструктурных проектов.

Все это требует нового уровня компетенций со стороны государственных гражданских и муниципальных служащих, владения современными методами проектного менеджмента, управления рисками

и ГЧП проектами. Представители частного сектора также должны сегодня уметь ориентироваться в методах государственного планирования и программно-целевых методах бюджетирования, чтобы иметь возможность участвовать в крупных инвестиционных проектах. Так как только за счет бюджетных средств реализовывать сложные проекты нецелесообразно и невозможно. Государство должно объединять усилия различных общественных институтов (в том числе науки, бизнес-сообщества, финансовых институтов и институтов развития) для наиболее успешного участия в инвестиционных и инфраструктурных проектах. Вместе с тем в настоящее время привлечение частных инвестиций на принципах ГЧП в значительной мере затруднено в силу ограниченного распространения правоотношений ГЧП в гражданском обороте.

Содержание учебного пособия ориентировано на приобретение студентами знаний, умений и навыков в решении этих вопросов, от успешности которых во многом зависит будущее российского государства и общества и бизнеса.

Цель учебного пособия «Государственно-частное партнёрство» — дать системное представление о базовых принципах, механизмах и моделях государственного частного партнерства как важнейшего направления формирования в России цивилизационной социально-экономической системы.

На достижение данной цели направлены следующие задачи:

- изучить теоретические основы государственно-частного партнерства, рассмотреть на понятийном уровне представления о ГЧП в российской и зарубежной экономической литературе;
- проанализировать зарубежную и российскую практику реализации проектов государственно-частного партнерства;
- выявить наиболее распространенные формы и механизмы ГЧП;
- рассмотреть направления реализации государственно-частного партнерства в России, проанализировать существующую нормативно-правовую базу и институциональную среду;
- исследовать региональный аспект развития государственно-частного партнерства в реальном секторе экономики;
- определить перспективы развития государственно-частного партнерства в отраслях экономики России.

В ходе изучения курса, будущие управленцы должны знать сущность и социально-экономическое содержание важнейших тенденций и механизмов взаимодействия власти и бизнеса, подходы, модели и методы формирования ГЧП. Должны осуществлять анализ и разработку стратегий ГЧП на основе современных методов и передовых научных

достижений. Владеть методологией и методикой проведения научных исследований в сфере ГЧП, навыками самостоятельной научной и исследовательской работы по проблемам развития механизмов ГЧП.

В рамках данного исследования предпринята попытка разработки методологии государственно-частного партнерства в условиях стратегического развития на основе обобщения отечественного и зарубежного опыта по формированию и реализации кластерной политики на уровне субъектов РФ; определении роли ГЧП в процессе стратегического развития регионов; оценки степени развития концессионных соглашений в региональном и отраслевом аспекте, а также гарантий и рисков государства и бизнеса при реализации ГЧП-проектов. Результаты исследования позволили уточнить теоретико-методологические подходы исследуемой проблемы и разработать комплекс предложений по совершенствованию механизма ГЧП на уровне субъектов Российской Федерации: Предложенный концептуальный подход к развитию системы ГЧП на региональном уровне будет способствовать обеспечению достижение баланса интересов всех субъектов экономической деятельности в регионе (государство-предприниматели-население).

Исследование проводилось с использованием различных методологических подходов, включая системный подход, методы и приемы научного исследования, в том числе восхождение от абстрактного к конкретному. Информационно-эмпирическая база исследования формировалась на основе данных официальной статистики, федеральных и региональных программ, концепций и стратегий субъектов РФ, нормативно-правовых актов федерального и регионального уровня.

Структурно учебное пособие состоит из трех глав, введения, заключения и приложения с учебно-методическим комплексом.

В первой главе в рамках теоретического исследования автором были систематизированы научные подходы и изучена терминология ГЧП и муниципально-частное партнерство, его основные формы и механизмы реализации, а также предложена расширенная трактовка термина «государственно-частное партнерство» в стратегическом управлении регионом. Кроме того, автором выделены проблемы нормативно-правового регулирования ГЧП в субъектах РФ, систематизированы методические разработки российских и зарубежных авторов в области использования механизма государственно-частного партнерства с целью их адаптации на региональном уровне.

Помимо теоретического материала, в учебном пособии многие разделы написаны на основе регионального и муниципального опыта развития ГЧП. В этой части она представляет собой систематизацию

практического опыта, накопленного региональными органами власти и предпринимательскими структурами в области взаимовыгодного сотрудничества.

Во второй главе учебного пособия проведен анализ практики реализации ГЧП-проектов в России и их особенности, представлен анализ рейтинга регионов России по уровню развития ГЧП за 2012–2015 гг. Выделены проблемы и перспективы развития механизма ГЧП в субъектах РФ. На основе анализа и оценки практики реализации ГЧП-проектов на уровне субъектов РФ концептуально обоснованы предложения по совершенствованию механизма ГЧП на уровне региона. Значительное внимание уделено вопросам развития концессионных соглашений в региональном и отраслевом аспекте, а также гарантий и рисков государства и бизнеса при реализации ГЧП-проектов.

Третья глава учебного пособия посвящена развитию ГЧП в системе инструментов стратегического управления субъектом РФ. Также рассмотрены особенности развития ГЧП в инновационной сфере и практики реализации проектов ГЧП в отраслевом разрезе. Рассмотрены основные формы и механизмы реализации проектов в той или иной сфере.

Особо следует выделить *Приложение А*, где представлен учебно-методический комплекс, где представлены разработки автором темы практических и семинарских занятий, диспутов, коллоквиумов, аналитических докладов, конкретных ситуаций, деловых игр по дисциплине. Все это позволит сформировать и развить профессиональные навыки обучающихся. В *Приложении Б* представлен пример проведения итогового занятия по курсу ГЧП.

Изучение основ ГЧП в системе высшего профессионального образования призвано составить основу для обеспечения процесса реформирования государственной гражданской службы кадрами необходимой компетенции. Это диктует необходимость проведения комплексного исследования вопросов государственно-частного партнерства.

Автор учебного пособия:

Кочеткова Светлана Андреевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва».

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА

1.1. Понятие и сущность государственно-частного партнёрства

Формирование институтов взаимодействия государства и бизнес-структур в современных условиях развития страны является важным моментом результативного и устойчивого развития как на уровне страны в целом, так и на уровне регионов. В условиях развития конкурентоспособного рынка и стремления к росту благосостояния и качества жизни населения возникает необходимость в формировании новой экономической модели, базирующейся на частной инициативе и государственном регулировании экономических процессов. Данная стратегия социально-экономического развития подразумевает переход к устойчивому типу развития на основе использования государственно-частного партнерства как механизма, способного обеспечить переход в долгосрочной перспективе на всех уровнях взаимодействия к сбалансированному социальному, экологическому и экономическому развитию, при котором ориентация бизнес-структур направлена на деятельность, не подрывающую возможность будущих поколений в реализации своих возможностей и потребностей.

Термин *«государственно-частное партнерство»* является устоявшимся переводом с английского языка *«public-private-partnership»*. При этом слово *«public»* переводится как «государство», что, казалось бы, значительно сужает суть пришедшего к нам с Запада понятия. Однако «государство» (*public*) здесь трактуется шире, чем простая совокупность учреждений, осуществляющих властные функции. Оно выступает обобщающим субъектом общественной власти, включающим все уровни управления — федеральный (национальный), региональный и муниципальный. Под *«public»* понимается совокупность общественных институтов, которые реализуют свои властные полномочия, а также играют подчас неофициальную, неформальную, но важную роль в развитии общественных процессов. В определении ГЧП государство стоит на первом месте, так как является инициатором большинства проектов ГЧП [57].

В настоящее время отсутствует, в теоретическом и практическом плане единая трактовка такого сложного понятия, как «государственно-частное партнерство» или сводится к определению — эффективный альянс

(взаимодействие) государства и бизнеса. Рассмотрим теоретические и методологические подходы к определению термина «государственно-частное партнерство» [11].

Наиболее общее определение дает Всемирный банк: «ГЧП – это соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что еще более важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования» [1].

В США ГЧП понимается как «закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней в согласованной форме участвовать в государственной собственности и исполнять функции, традиционно лежащие в сфере ответственности публичной власти. Такое соглашение обычно предполагает наличие контракта соответствующего правительственного агентства с частной компанией, предметом которого выступают реконструкция, строительство объекта государственной собственности и/или его эксплуатация, управление и т. п. Основные права собственности в отношении данного объекта не изменяются, и государство даже после передачи объекта частной компании остается его собственником [5].

Государственно-частное партнерство – это довольно новый институт. Он появился в начале 1990-х годов в Европе как новый инструмент участия государства в рыночной экономике и альтернатива приватизации.

В рамках зарубежных исследований ГЧП можно выделить несколько концептуальных подходов [2]. Они различаются пониманием роли и места ГЧП в современной рыночной экономике:

ГЧП в широком смысле слова, когда под государственно-частным партнерством понимаются любые формы сотрудничества бизнеса и государства, включая благотворительность, корпоративную социальную ответственность и т. д.

ГЧП как организационная структура и инструмент «нового государственного управления» (Y. Van Ham and H. Koppen-jan 2001, J. Broadbent and R. Leoughlin 2003). В рамках этого подхода ГЧП предстает как инструмент государственного регулирования и альтернатива приватизации жизненно важных, имеющих стратегическое значение объектов государственной собственности. В этих исследованиях основной акцент делается на поиск эффективных организационных схем и способов финансирования проектов, использующих механизмы ГЧП.

ГЧП как «игра слов» (E. S. Savas 2000, M. Gibelman and H. Delmone, 1983). Этот подход близок предыдущему, однако авторы подчеркивают не положительные, а отрицательные стороны и риски ГЧП. Они полагают,

что ГЧП это просто завуалированная форма приватизации объектов публичного сектора со всеми ее недостатками и проблемами.

ГЧП как инструмент национального, международного, регионального, городского и муниципального экономического и социального развития, и преодоления экономического кризиса (World Bank 1999, S. Agere 2000).

В ЕС в последние годы вышло достаточно много документов, которые затрагивают вопросы ГЧП [11]. В Зеленой книге «Государственно-частное партнерство и законодательство сообщества по государственным контрактам и концессиям», опубликованной в 2004 г., говорится: «Государственно-частное партнерство — формы кооперации между общественными властями и бизнесом, которые служат цели обеспечения финансирования, строительства, модернизации, управления, эксплуатации инфраструктуры или оказания услуг» [3].

В российской литературе последних лет приводятся различные трактовки ГЧП, например: «Государственно-частное партнерство — это правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления» [6].

В России первые модели ГЧП появились в начале 2000-х годов. Поэтому работ, посвященных анализу ГЧП не много. В первую очередь можно назвать исследования В. Г. Варнавского, А. В. Клименко, Дерябиной, Н. Д. Холодной, А. Е. Чириковой, Н. Ю. Лапиной, Л. С. Шиловой, С. В. Шишкина, М. Я. Миркина и др. В работах российских ученых, трактовка термина «ГЧП» дается следующим образом: «Государственно-частное партнерство представляет собой юридически закреплённую форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями, в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности» [11].

Развитие ГЧП определяется несколькими основными факторами, влияющими на расширение масштабов и форм взаимодействия государства и бизнеса [12].

Во-первых, ГЧП является одним из механизмов смешанной экономики, позволяющим развивать отношения бизнеса и государства.

Во-вторых, ГЧП позволяет вовлекать ресурсы частного сектора в процессы воспроизводства в отраслях и сферах, находящихся в собственности государства и местных органов власти, а также использовать

частную предпринимательскую инициативу для повышения эффективности расходования бюджетных средств.

В-третьих, объединение усилий и ресурсов бизнеса и государства в рамках конкретных проектов формирует их дополнительные конкурентные преимущества. Бизнес по сравнению с государственными институтами обладает большей мобильностью, быстротой принятия решений, способностью к нововведениям, стремлением к поиску технических и технологических улучшений для обеспечения конкурентоспособности. Правительство же, в свою очередь, может обеспечить более успешную реализацию проектов ГЧП путем создания стабильной нормативной правовой базы, проведения организационных мероприятий, в том числе по взаимодействию с гражданским обществом, а также использования финансово-экономических рычагов: субсидий, гарантий, стимулирующего налогообложения и других видов поддержки.

Министерство экономического развития РФ дает следующую трактовку «Государственно-частного партнерства» — юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, осуществляемое на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения доступности и повышения качества товаров, работ, услуг, обеспечение которыми потребителей обусловлено полномочиями органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В соответствии с письмом Минобрнауки России «О применении механизмов частно-государственного партнерства в сфере образования» (от 08.10.2012 № 08-444) под «государственно-частным партнерством» понимается форма сотрудничества между органами государственной власти и бизнесом, основной целью которой является обеспечить финансирование, сооружение, реконструкцию, управление и содержание объекта инфраструктуры или предоставление услуги».

Институтом экономики РАН в аналитическом докладе «Частно-государственное партнерство: состояние и перспективы развития в России» дается следующее определение «государственно-частное партнерство — институциональный и организационный альянс государственной власти и частного бизнеса с целью реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности — от развития стратегически важных отраслей экономики до предоставления общественных услуг в масштабах всех страны или отдельных территорий».

Если рассматривать многолетний опыт ГЧП накопленный в мировой практике, то можно отметить, что оно дается с позиции нескольких подходов: идеи общей создаваемой стоимости, идеи договора и разделения рисков, идея совместного финансирования и управления, акцент на «пустой нише», которую должно заполнить ГЧП, реформа управления, инструмент решения проблем, моральное обновление, предложение риска, изменения общественных услуг, разделение прав. В. Н. Мочальников выделяет на основании данных подходов общий термин ГЧП в зарубежной практике — отношения между частным сектором и государственными органами с целью привлечения частных ресурсов и/или знаний для создания общественных благ [44].

В России выделяют два подхода к трактовке ГЧП: экономический и управленческий (табл. 1.1).

Таблица 1.1

Подходы к трактовке ГЧП в России

Подход	Сущность подхода
Экономический	ГЧП рассматривается как альтернатива приватизации, т. е. процессу преобразования собственности посредством передачи государственной (муниципальной) собственности в частные руки.
Управленческий	ГЧП выступает инструментом государственной политики, не является институтом приватизации, ни институтом национализации, а представляет собой новую форму исполнения обязательств государства перед обществом, т. е. бесперебойного предоставления населению публичных благ.

Кроме того, термин «государственно-частное партнерство» можно рассматривать в двух аспектах: в широком смысле и узком. В широком понимании это различные формы взаимодействия государства и бизнеса в достижении общих целей социально-экономического развития. В узком — институционально-организационный альянс государственных проектов в различных сферах деятельности: от развития инфраструктуры до обеспечения общественных услуг.

Множественность толкований ГЧП в отечественной экономической теории и практике В. Г. Варнавский объясняет такими обстоятельствами, как:

1) размытость предмета, неопределённость границ и ограниченность нормативной базы, определяющей такой сложный феномен современной экономики, как ГЧП;

2) ГЧП выступает в настоящее время как относительно новое явление.

Исходя из этого В. Г. Варнавский дает свое определение государственно-частного партнерства: ГЧП – представляет собой юридически закрепленную на определённый срок, предполагающую софинансирование и разделение рисков форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями» [12].

Такое определение термина ГЧП следует считать обобщающим и наиболее часто используемым в нормативно-правовых документах субъектов Российской Федерации. Таким образом, определение, принципы, виды и механизмы ГЧП применяемые в РФ, можно представить в виде рис. 1.1.

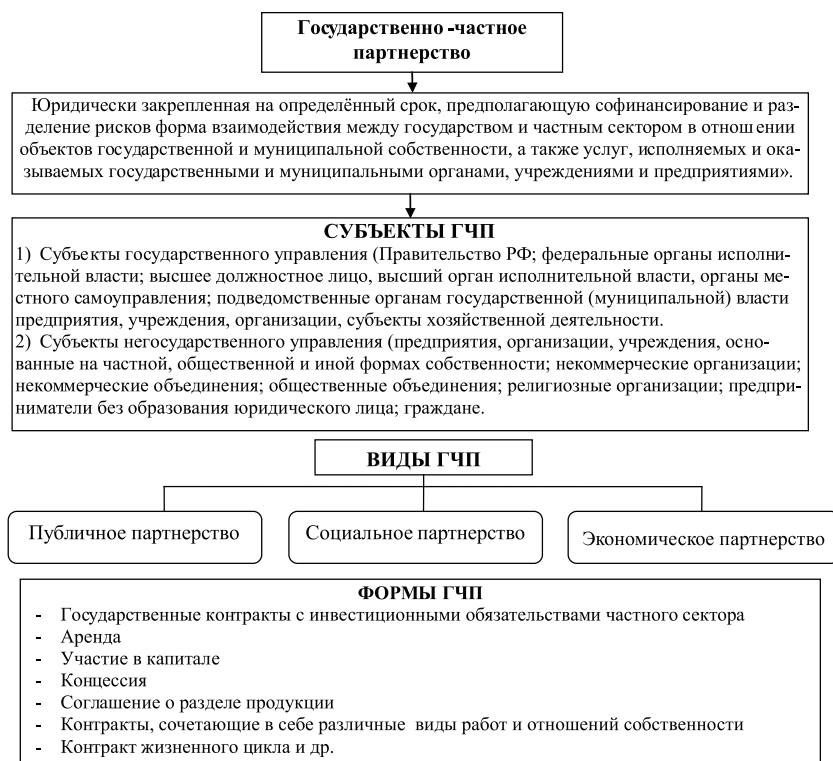


Рис. 1.1. Определение, виды и механизмы ГЧП применяемые в Российской Федерации

Для отображения наиболее полной картины сущности ГЧП, обозначим его объект и предмет ГЧП. **Объектом ГЧП** является имущество, входящее в состав транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры (либо в целом некоторая часть публичного сектора) [5]. Также объектом ГЧП могут быть любые функции публичного сектора (также называемые публичные услуги, общественные услуги, государственные услуги), выполнение которых закрепляется за частной стороной.

Наиболее часто ГЧП реализуется в следующих отраслях инфраструктурного комплекса:

а) транспортная инфраструктура: автомобильные дороги, железные дороги, трубопровод, морские и речные порты и суда, аэродромы, производственная и инженерная инфраструктура аэропортов, метрополитен и другой транспорт общего пользования;

б) социальная инфраструктура: здравоохранение, санаторно-курортное лечение, образование, культура, социальное обслуживание, спорт;

в) энергетическая инфраструктура: производство, передача и распределение электрической и тепловой энергии, тепло-, газо- и энергоснабжение, наружное освещение и иные объекты;

г) коммунальная инфраструктура: водоснабжение и водоотведение, утилизация (захоронение) бытовых отходов, благоустройство территорий, социально-бытовые объекты.

Предмет ГЧП – это отношения в процессе взаимодействия публичного и частного сектора по поводу строительства (реконструкции, модернизации), эксплуатации и управления объектами инфраструктуры. Данные отношения обладают следующими ключевыми свойствами:

1) ГЧП объединяет два рода деятельности:

- инвестиции в объекты инфраструктуры;
- оказание услуг с помощью данных объектов либо их эксплуатация;

2) В общем случае в проекте ГЧП выделяются два этапа:

– «затратный этап», в течение которого частная и публичная стороны инвестируют денежные средства в объекты инфраструктуры (и иные объекты, связанные с функциями публичного сектора);

– «доходный этап», в течение которого происходит оказание услуг с помощью данных объектов и возврат инвестиций.

Наличие «доходного этапа» является ключевым отличием проектов ГЧП от государственного заказа. При этом источником дохода по проекту ГЧП может быть как выручка от оказания услуг частным лицам, так и платежи из бюджета.

3) ГЧП имеет долгосрочный характер и договорное оформление.

Долгосрочный характер реализации проектов ГЧП следует из необходимости возврата денежных средств, вложенных частной стороной (в отличие от государственного заказа). Средний срок реализации проектов ГЧП составляет более 10 лет: при этом самым длительным является именно «доходный этап», тогда как «затратный» в целом сравним по срокам с государственным заказом.

В связи с длительным характером и необходимостью формализации всех условий сложность договорных отношений для проектов ГЧП существенно выше, чем для государственного заказа. Это в свою очередь приводит к более высокой стоимости предпроектных и подготовительных работ по проектам ГЧП.

4) ГЧП предполагает разделение проектных рисков между сторонам. Под «рисками» здесь понимаются вероятные изменения показателей проекта, прежде всего связанные с доходами и расходами [14].

Разделение рисков является обязательным условием отношений ГЧП. При этом наибольшую сложность представляет поиск оптимального распределения рисков в зависимости от специфики проекта ГЧП (отрасль, тип соглашения, условия финансирования и иное). Общее правило таково – каждый риск по проекту несет та сторона, которая способна наилучшим образом им управлять (рис. 1.2).

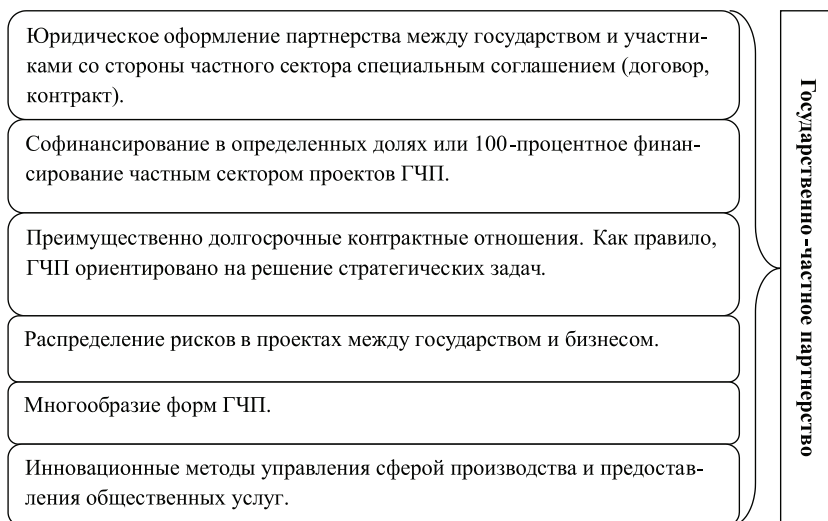


Рис. 1.2. Специфические особенности государственно-частного партнерства

Формы партнерства государства и частного сектора различаются по видам предоставляемых услуг и производимых товаров, по используемым методам и правовому режиму. Тем не менее, они подчинены ряду общих принципов, нацеливающих на удовлетворение общественных интересов. Эти ГЧП как система хозяйствования принципиально отличаются от деятельности частных коммерческих организаций, ориентированных исключительно на получение прибыли. Остановимся на основных принципах ГЧП, представленных на рис. 1.3.



Рис. 1.3. Принципы государственно-частного партнерства

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»). Необходимость поиска оптимального распределения рисков также повышает значимость предпроектной стадии ГЧП по сравнению с государственным заказом.

Целью использования инструментария ГЧП является обеспечение динамичного социально-экономического развития региона при условии

повышения эффективности использования бюджетных средств и увеличения качества и объема услуг государственного сектора за счет инвестиций, привлекаемых из внебюджетных источников.

Цель ГЧП включает в себя три взаимосвязанных элемента:

1) ускорение темпов социально-экономического развития региона за счет дополнительных инвестиций в объекты инфраструктуры, привлекаемых из внебюджетных источников, а также за счет повышения качества услуг публичного сектора;

2) экономия бюджетных средств в краткосрочном периоде за счет распределения финансирования на более длительный период;

3) повышение эффективности использования бюджетных средств за счет привлечения частного сектора.

С точки зрения государственного регулирования экономики ГЧП направлено на привлечение организаций частного сектора к реализации ресурсо- и капиталоемких инфраструктурных проектов, а также на обеспечение развития производственной деятельности в широком спектре отраслей экономики и, в конечном счете, повышение уровня жизни населения.

По мнению М.В. Ткаченко (исполнительный директор Центра развития ГЧП) ГЧП – это не механизм государственной поддержки (льготы, ОЭЗы, бизнес-парки и пр.), а способ реализации совместного с государством бизнес-проекта, и при определённых условиях и рыночной конъюнктуре государственное плечо может быть единственным вариантом решения бизнес-задачи [53].

Проект ГЧП можно отнести к ГЧП, если он удовлетворяет следующими признакам:

– направлен на создание/реконструкцию объекта общественной инфраструктуры (транспортная сфера, социальная сфера, коммунальная сфера, энергетика);

– частный партнер не только проектирует и/или создает объект, но и в обязательном порядке осуществляет его эксплуатацию и/или техническое обслуживание;

– частный партнер полностью или частично за счет собственных и привлеченных средств финансирует создание объекта общественной инфраструктуры;

– возврат инвестиций частного партнера осуществляется за счет оказания услуг с использованием объекта и/или технического обслуживания объекта, которое оплачивается потребителями (населением) и/или за счет платежей из бюджета;

– проект должен носить долгосрочный характер.

Государственно-частное партнерство включает множество форм, которые имеют различные наименования и используются в широком спектре инфраструктурных отраслей и инвестиционных сделок.

Недостаточное развитие инфраструктуры сдерживает экономический рост как на региональном уровне, так и в стране в целом — это выражается в инфраструктурных ограничениях, обуславливающих несоответствие материально-сырьевой базы производства и потенциального спроса на продукцию предприятий в регионе.

Министерство экономического развития РФ была сформулирована следующая классификация организационно-правовых форм государственно-частного партнерства, в которых возможна реализация инфраструктурных проектов с применением механизмов ГЧП:

- *концессионные соглашения* — в соответствии с Федеральным Законом от 21.07.2005 № 115 — ФЗ «О концессионных соглашениях»;

- *соглашения о государственно-частном партнерстве* — в соответствии с законами субъектов России об участии в государственно-частном партнерстве;

- *договоры аренды с инвестиционными обязательствами и/или льготными условиями* — реализации проектов на основе долгосрочных договоров аренды имущества, в которых капитальные вложения осуществляются за счет средств частного инвестора;

- *контракты жизненного цикла* — в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг», постановлением Правительства РФ № 1087 «О случаях заключения КЖЦ»;

- *договоры (соглашения), обладающие признаками ГЧП*, при условии, что на стороне публичного партнёра выступают государственные предприятия, компании или организации, в уставном капитале которых доля участия РФ, субъекта РФ, МО в совокупности составляет более 50 %, т. е. договоры заключенные в рамках Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках отдельными видами юридических лиц» [44].

Выделенные формы ГЧП имеют отличительные характеристики, на которые представители органов государственной власти должны опираться при структурировании отношений в рамках конкретного проекта.

Основные различия между рассмотренными формами ГЧП могут быть систематизированы и представлены в табл. 1.2.

Разнообразие форм государственно-частного партнерства позволяет достаточно широко использовать возможности частного капитала в решении государством многих проблем, связанных с публичным интересом. В отраслях производственной, транспортной и социальной

инфраструктуры применяются все варианты концессионных соглашений, совместные предприятия с участием государственного и частного капитала, а также проекты, основанные на договорах гражданского и публичного права.

Таблица 1.2

Классификация основных форм
государственно-частного партнерства [14]

Форма ГЧП	Предмет контракта между государством и бизнесом	Форма собственности на имеющееся/созда- ваемое имущество
Государственные контракты с инвести- ционными обяза- тельствами частного сектора	Софинансирование + строи- тельство + эксплуатация	Государственная
Аренда	Эксплуатация + техническое переворужение или модерни- зация	Государственная
Участие в капитале	Софинансирование акционер- ного капитала + строитель- ство + эксплуатация	Частная / государ- ственная
Концессии	Софинансирование + про- ектирование + строительство (расширение, реконструкция, техническое перевооружение, модернизация) + эксплуатация	Государственная
Соглашение о разде- ле продукции	Строительство + эксплуатация	Частная / государ- ственная
Контракты, сочетаю- щие в себе различные виды работ и отноше- ний собственности	Софинансирование Софинансирование + строи- тельство Софинансирование + строи- тельство + эксплуатация	Частная / государ- ственная

После принятия в 2015 г. ФЗ-224 с 1 января 2016 г. можно будет использовать и другие формы ГЧП, общепринятые в мировой практике (BOT, DBOT, BOO, BOOT, BBO, Operation And Maintenance, LABV) [9].

На сегодняшний день проведено много исследований по изучению опыта практической реализации тех или иных моделей государственно-частного партнерства в различных странах. Также

достаточно подробно описаны формы и механизмы реализации ГЧП с учетом интересов потенциальных участников такого партнерства и применения данного опыта в России. Однако в нашей стране широкая дискуссия по теме ГЧП пока не находит значимого практического воплощения, поскольку примеров успешной реализации проектов ГЧП явно недостаточно. Все это обуславливает необходимость углубленного изучения сущности государственно-частного партнерства, ее форм, методов и инструментов реализации на примере зарубежных стран.

1.2. Теория и мировая практика государственно-частного партнерства

Идеология государственно-частного партнерства (ГЧП) в настоящее время получила в мире достаточно широкое распространение. По данным отчета Лондонской международной финансовой службы, занимающейся поддержкой экспорта британских финансовых услуг, проекты ГЧП разрабатываются более чем в 60 странах мира (данные 2014 г.) [2]. Сферы применения ГЧП в зарубежных странах очень разнообразны. Сотрудничество между партнерами (органами власти и бизнесом) может проходить в рамках различных структур, с разнообразным диапазоном задач и компетенций.

Государственно-частным партнерством принято называть очень широкий спектр бизнес-моделей и отношений. В самом общем смысле этот термин применяется при любом использовании ресурсов бизнеса для удовлетворения общественных потребностей. При этом привлекаемые из частного сектора ресурсы могут быть разными — и капитал, и ноу-хау, и опыт менеджеров. Рейтинговое агентство Standard&Poor's определяет ГЧП как любые средне- или долгосрочные взаимоотношения между государственным и частным сектором, основанные на разделении рисков и доходов, объединении профессиональных знаний и совместном финансировании и служащие достижению определенных политических результатов [3].

Юридическая и экономическая практика концессионных форм партнерства складывалась еще в средние века. Во Франции первый концессионный проект был реализован еще в середине XVI в. В Великобритании концессионное законодательство появилось в XVII в. В США первые концессии были выданы триста лет назад. Во Франции закон о концессиях в сфере общественных услуг (жилищно-коммунальное хозяйство, дорожное строительство и эксплуатация, энергетика и т. п.) существует со времен Наполеона.

Возрождением интереса к взаимовыгодному сотрудничеству ознаменовались 80-е гг. XX столетия, как со стороны государственных органов, так и частного сектора. Экономический рост и рост населения требовали от государств соответствующего развития дорожной сети, увеличения энергетических мощностей, строительства новых объектов водоснабжения и переработки отходов и т. п. В то же время, разразившийся долговой кризис ощутимо снизил возможности государств по привлечению новых займов. Одновременно, крупнейшие международные частные компании столкнулись, вследствие мирового экономического спада, с недозагрузкой созданных ими мощностей и искали новые области применения имевшихся ресурсов и накопленного опыта. В результате, многие страны начали поощрять прямое участие частного сектора в развитии общественной инфраструктуры и привлечении финансовых ресурсов на принципах проектного финансирования, широко применявшихся в 1970-е г. в нефтяной отрасли.

Начавшаяся в 1990-е гг. волна заинтересованности в подобном механизме сотрудничества государства и бизнеса объясняется тем, что все возрастающая потребность в услугах, в первую очередь, в услугах, за которые государство несет ответственность, т. е. здравоохранение, образование, коммунальные услуги, транспорт и т. д. Современный мир идет по пути потребления, поэтому правительства сталкиваются с дилеммой: как удовлетворить растущие ожидания граждан в услугах в условиях хронического состояния для многих стран — необходимости уменьшения дефицита госбюджета. Особенно обостряется эта проблема в период замедления экономического роста и сокращения налоговых поступлений. Существует испытанный вариант решения данной дилеммы — сократить дефицит за счет уменьшения расходной части бюджета. Разумеется, что такой вариант в условиях демократии малоинтересен для всех участников отношений. Поэтому идея государственно-частных партнерств открывает определенные перспективы. В течение последних двух десятилетий в рамках ГЧП за рубежом реализованы тысячи проектов [13].

В современном мире выделяются две принципиально различные как по методике, так и по глубине происходящих изменений схемы институциональных преобразований в сфере отношений государства и частного бизнеса.

Первая представляет собой структурную адаптацию имеющейся институциональной среды к изменившимся целям, приоритетам и условиям экономической деятельности государства. Разработка и эволюционное вращение новых принципов, норм и правил партнерства государства и частного бизнеса в действующие институты происходят либо в контексте провозглашенной новой экономической политики государственного

регулирования (Великобритания, Новая Зеландия, Аргентина, другие страны Латинской Америки), либо в рамках существующей, но несколько видоизмененной и дополненной системы государственного управления (США, Канада, Япония, страны ЕС). Кроме отмеченных, по такому пути идут новые индустриальные страны (Республика Корея, Тайвань и др.), а также некоторые из развивающихся стран с уровнем развития рыночных отношений, достаточным для установления партнерских связей «государство-бизнес».

Вторая схема связана с формированием по существу «с нуля» институтов, соответствующих рыночной экономике и новому месту государства в хозяйственной жизни. Эта схема реализуется в бывших социалистических странах, на постсоветском пространстве, в некоторых развивающихся странах [38]. Большой исторический опыт в области ГЧП, развитая и сравнительно легко адаптируемая институциональная среда позволили странам Организации экономического развития и сотрудничества, объединяющей 30 государств по всему миру (ОЭСР), начать в 1980–1990-х гг. отработку новых механизмов рассматриваемого партнерства. Изменение роли государства в экономике и расширение сферы партнерских отношений нашли свое отражение в создании специальных институтов: агентств (в США, Великобритании, Голландии), государственных корпораций (в Италии, Новой Зеландии), ассоциаций (во Франции) и др.

В зарубежной экономической практике под государственно – частным партнерством принято понимать обширный спектр бизнес-моделей и отношений. В самом общем смысле этот термин применяется при любом использовании ресурсов частного сектора для удовлетворения общественных потребностей [2]. Государственно-частное партнерство в мировой практике понимается двояко (табл. 1.3).

Таблица 1.3

Подходы к определению ГЧП в зарубежных странах [16]

Подходы к определению государственно-частного партнерства в зарубежных странах	
Первый подход	Второй подход
Система отношений государства и бизнеса, которая широко используется в качестве инструмента национального, международного, регионального, городского, муниципального экономического и социального развития	Конкретные проекты, реализуемые совместно с государственными органами и частными компаниями на объектах государственной и муниципальной собственности

Как было рассмотрено ранее в п. 1.1 определение ГЧП, так и в представленном в табл. 1.3, принятых за рубежом, государство стоит на первом месте потому, что именно оно является инициатором подавляющего большинства проектов государственно-частного партнерства, их главным действующим лицом и доминантой.

Между тем, существует много различных определений ГЧП с учетом специфики структуры экономики и государственного управления зарубежных стран. Наиболее распространенные из них представлены в табл. 1.4 [13].

Таблица 1.4

Определение государственно-частного партнерства
с учетом специфики зарубежных стран

Страна / организация	Определение государственно-частного партнерства
Всемирный банк	ГЧП — это соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что еще более важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования [15].
США	ГЧП — закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней в согласованной форме участвовать в государственной собственности и исполнять функции, традиционно лежащие в сфере ответственности публичной власти [11].
Страны ЕС	В общем плане под ГЧП понимаются формы кооперации между общественными властями и бизнесом, которые служат цели обеспечения финансирования, строительства, модернизации, управления, эксплуатации инфраструктуры или оказания услуг [11].
Великобритания	ГЧП — ключевой элемент стратегии правительства по обеспечению современного, высококачественного коммунального обслуживания и повышению конкурентоспособности страны. Государственно-частные партнерства имеют широкий диапазон бизнес-структур и форм товарищества: от «частной финансовой инициативы» до совместных предприятий и концессий, аутсорсинга, продажи части акций в принадлежащих государству предприятиях, осуществляющих коммерческую деятельность» [2].
Ирландия	ГЧП — сотрудничество государственного и частного секторов в целях реализации конкретного проекта или оказания населению услуг социального характера, обязанность предоставления которых возлагается на государственный сектор [2].

Механизм ГЧП широко используются в мировой практике для привлечения частного капитала с целью развития и дальнейшего управления общественной инфраструктурой и в целом является объективно обусловленным трендом современного развития экономики. При этом, в мировой практике развитие ГЧП идет различными темпами: если в Великобритании, Франции, Германии и Испании данный рынок уже достаточно сформирован, то другие страны только начали внедрять такого рода программы.

В то же время многие страны ЕС не обладают значительным опытом в применении ГЧП, а некоторые его не имеют. Фундаментальные экономические и политические правила и юридические нормы, конституирующие партнерские отношения государства и бизнеса в хозяйственной области, формировались в ведущих странах в течение нескольких столетий. Как правило, сотрудничество между партнерами может проходить в рамках различных законодательных структур с многообразием диапазона задач и компетенций.

В общем виде выделяют 2 основные группы форм взаимодействия частного и государственного секторов:

— *корпоративную* (юридическое лицо или совместное предприятие), представляющую собой организацию совместного предприятия государственным и частным партнером. Данная форма реализуется либо в форме создания совместной компании, либо присоединением государственного и частного партнера к уже существующей компании.

— *договорную* (концессии, аренда, договоры об оказании услуг, сервисные или операторские соглашения и др.).

В зарубежных странах наибольшее развитие получили договорные формы ГЧП (табл. 1.5). Среди них наиболее распространенной является концессия — договор о передаче в пользование комплекса исключительных прав, принадлежащих правообладателю.

На практике в зарубежных странах часто используются комбинации перечисленных форм. Мировыми лидерами в области государственно-частного партнерства признаны США и Великобритания, Франция и Германия. При этом в США кооперация властей и частных лиц особенно широко распространена и приветствуется на муниципальном уровне государственной иерархии. По данным Национального совета по государственно-частному партнерству (National Council for Public-Private Partnership) в США из 65 базовых видов деятельности муниципальных властей (водопровод, канализация, уборка мусора, школьное образование, эксплуатация парковок и т. д.) средний город использует коммерческие фирмы в 23-х видах.

Т а б л и ц а 1.5
Основные формы ГЧП в зарубежных странах, реализуемые в договорной форме

Основные формы ГЧП в зарубежных странах	«Проектирование/строительство» (Design Build – DB) – двусторонний договор с твердой суммой вознаграждения за проектные работы и строительство
	«Проектирование/строительство/управление» (наиболее распространенный в мире вид партнерства – так называемая модель оператора или Design Build Operate – DBO) – двусторонний договор, предусматривающий ответственность частного сектора не только за проектирование и строительство, но за эксплуатацию созданного объекта, государственные органы ответственны только за финансирование работ
	«Проектирование/строительство/финансирование/управление» (Design Build Finance Operate – DBFO) – подразумевает, что весь комплекс работ по проектированию, строительству, эксплуатации и финансированию полностью переносится на частный сектор (концессионера), а собственником при этом остается государство.
	В ряде случаев данный вид ГЧП трансформируют в модели:
	«Проектирование/строительство/финансирование» (Design-BuildFinance – DBF), т. е. функции оператора берет на себя государство
	«Строительство/передача/управление» (Build-Transfer-Operate – BTO) – данный вид контракта предполагает, что частный партнер осуществляет строительство объекта по согласованному с государственным органом плану, управляет объектом в течение оговоренного периода времени, а затем передает объект в управление государственному органу, с которым заключался контракт
	«Строительство/управление/передача» (Build-Operate-Transfer – BOT), когда после завершения строительства и оговоренного соглашением срока эксплуатации объект передается в собственность и управление стороне, финансирующей проект
	«Строительство/владение/управление» (Build-Own-Operate – BOO) – принципиальное отличие данной модели от вышеназванных состоит в том, что собственником объекта после его возведения становится частный партнер
	«Эксплуатация и техническое обслуживание» (Operations and maintenance Concession – O&M Concession) – органы государственной власти используют концессионные договоры на эксплуатацию и техническое обслуживание, а ответственность за эту работу возлагают на частный сектор
	«Долгосрочная аренда/лизинг» (Long Term Lease – LTL) – предполагает заключение договора аренды (лизинга) существующих платных объектов, возведенных за счет государства, с частным сектором (концессионером)
	«Аренда/развитие/управление» (Lease Develop Operate – LDO) – модель, при которой государство-собственник предоставляет частному сектору (концессионеру) право аренды для управления и дальнейшего развития (расширения, усовершенствования) существующего объекта

В **Великобритании**, наоборот, государственно-частное партнерство каждый раз становится предметом ожесточенных дебатов при реализации проектов национального масштаба. Например: строительство Евро-тоннеля, лондонского метрополитена, новых железных дорог [2].

Вообще, Великобритания имеет достаточно большой опыт реализации проектов ГЧП: с 1981 г. — в связи с перестройкой лондонских доков на основе дерегулированной и рыночноориентированной политики планирования. В 1992 г. с целью развития более эффективных общественных услуг высокого качества была основана «*Частная финансовая инициатива*» (PFI), суть которой состояла в привлечении частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов, когда фактически частный бизнес сам осуществлял их строительство за счет собственных средств [4].

Франция также обладает большими традициями государственно-частного партнерства, включающими в себя деятельность «Сообществ смешанной экономики» (SEM) и предоставление концессий.

Общая доля ГЧП-проектов Франции среди стран ЕС составляет 5,4% и 5,3% по их стоимости. В 2010 г. во Франции было реализовано 19 проектов на сумму 1,8 млрд евро, а с 2004 г. по январь 2012 г. объемы контрактов составили 18 млрд евро. Большинство проектов реализуются в сферах строительства и реконструкции медицинских и образовательных учреждений, спортивных сооружений для массовых зрелищных мероприятий. По данным французских экспертов к 2020 г. объемы ГЧП могут достичь 60 млрд евро.

Законодательные основы SEM восходят к 1966 и 1983 годам. Характеристикой SEM является то, что государственный сектор и местные власти, в частности, согласно законодательству, должны иметь большую долю в составе активов SEM и таким образом играть превалирующую роль в управлении ими. SEM осуществляет свою деятельность на основе заключаемого с местными властями соответствующего договора. По виду деятельности SEM могут быть грубо разделены на три категории:

- SEM развития земель;
- SEM расселения;
- SEM услуг.

В настоящее время постоянно наблюдается опережающий рост числа SEM услуг. Фактически предприятиями SEM выполняется более 40 видов работ и услуг, например развитие земельных участков, строительство, арендные советы, создание и поддержка автостоянок, торговых ярмарочных центров, судоходство, сбор и переработка мусора, строительство сетей водоснабжения и канализации, кабельных сетей и т. д.

Помимо SEM договора концессии во Франции также заключаются и с полностью частными компаниями [3].

В *Германии* идея ГЧП была очень рано принята в проектах кооперативного строительства. Первые некоммерческие строительные общества были созданы на основе частных инициатив в середине XIX столетия. В контексте сотрудничества между некоммерческими компаниями и государственным сектором такие компании вынуждены налагать некоторые ограничения на собственный бизнес и политику получения прибыли. В обмен на это государство предоставляет им налоговые льготы.

За последние 10 лет было реализовано или начата реализация более 150 ГЧП-проектов в сфере транспортной инфраструктуры (строительство, модернизация и эксплуатация тоннелей, участков дорог и т. д.). Общий объем инвестиций по проектам, связанным со строительством публичных зданий, составил более 4,1 млрд евро, а по проектам, связанным с инфраструктурным строительством, — 1,9 млрд евро.

Недостаток финансовых ресурсов на федеральном уровне, в землях и муниципалитетах катализирует дебаты по включению частной экономики в реализацию государственных задач. Германские банки и другие финансовые учреждения играют очень активную роль в этих дебатах по вопросам будущего развития государственно-частного партнерства. Частное финансирование государственных инвестиций путем лизинга основных фондов, факторинга и других моделей участия продвигается как интеллектуальная альтернатива традиционному муниципальному финансированию путем классических займов.

Значительное количество проектов ГЧП реализовалось странами Евросоюза в программный период 2003–2006 гг. Для этого комиссия ЕС прямо способствовала созданию независимых организаций для развития и реализации проектов ГЧП: *Европейского фонда регионального развития (ERDF)* и *Фонда сплочения*, а также *Европейского инвестиционного банка (EIB)* и *Европейского инвестиционного фонда (EIF)*. В частности, EIB систематически поддерживает развитие государственно-частного партнерства в Трансевропейских транспортных сетях, предоставляя долгосрочные кредиты. EIF, главная задача которого состоит в поддержке малых и средних предприятий, также имеет возможность предоставления гарантий по займам и венчурному капиталу в рамках структуры Трансевропейских транспортных сетей.

Примерами проектов ГЧП, реализуемых властями Евросоюза в структуре Трансевропейских транспортных сетей, являются в Португалии — мост «Васко да Гама», в Греции — аэропорт Спата (Афины), мост на Коринфском канале и др. [15].

Как можно отметить, бесспорным лидером по количеству соглашений ГЧП в Европе является Великобритания, на экономику которой по итогам 2010 года приходится 44 сделки из 112 проектов ГЧП в целом по Европе. Объем рынка государственно-частного партнерства за последние 10 лет (2002–2012 гг.) составил 24 млрд фунтов стерлингов. Ежегодно заключается до 80 новых соглашений на сотни млн фунтов стерлингов и в целом проекты ГЧП обеспечивают до 17 % экономии для бюджета страны. Великобритания одной из первых разработала механизм ГЧП: еще в начале 90-х гг. XX в. была создана программа «Частная финансовая инициатива» (PFI) – первая программа, нацеленная на стимулирование государственно-частных отношений.

В настоящее время PFI адаптирована в большинстве развитых стран: Канаде, Франции, Нидерландах, Португалии, Ирландии, Чехии, Норвегии, Индии, Австралии, Японии, Малайзии, США, Сингапуре как часть более широкой программы приватизации и ослабления регулирования корпорациями, а также международными организациями – ВТО, МВФ, Всемирным Банком.

В общем *сферы применения государственно-частного партнерства в зарубежных странах* довольно разнообразны и могут осуществляться в самых различных отраслях:

- *транспорт* – строительство, эксплуатация, обслуживание, внедрение систем управления движением и множество других проектов в различных транспортных отраслях, включая городской транспорт;

- *жилищно-коммунальное хозяйство* – обслуживание населения; эксплуатация коммунальных сетей (водопровод, канализация); уборка улиц, вывоз и утилизация мусора;

- *экология* – создание, обслуживание и развитие городских и загородных парков с правом эксплуатации природных ресурсов и получения доходов от организации экологического туризма;

- *недвижимость* – строительство и эксплуатация общественных зданий и муниципального жилья в обмен на право застройки и участие в коммерческих проектах;

- *общественный порядок и безопасность* – обеспечение порядка на транспорте и в общественных местах, обслуживаемых частными компаниями; организация и обслуживание парковок;

- *телекоммуникации* – создание телекоммуникационной инфраструктуры и предоставление услуг потребителям;

- *финансовый сектор* – привлечение частных страховых и управляющих компаний в сферу обязательного социального страхования и государственного пенсионного обеспечения;

— *образование* — строительство и оборудование школ и иных учреждений частными компаниями, получающими право застройки и развития прилегающей территории.

В странах Европы в последние годы наблюдается перераспределение отраслевых приоритетов в ГЧП в сторону социально-значимых проектов. Сфера образования по состоянию на 2010 г. является лидером по количеству соглашений ГЧП (34 %), опережающая традиционную для ГЧП транспортную сферу (21 %). Значительные позиции в общем объеме сделок ГЧП занимает и здравоохранение (17 %). Совокупная доля образования и здравоохранения возросла до 35 % по стоимости и до 51 % по количеству сделок. Развитие ГЧП в ЕС характеризовалось положительной динамикой вплоть до 2007 года (объем ГЧП-соглашений составлял 29,6 млрд евро). Однако мировой кризис сбавил активность взаимодействия частного сектора с госструктурами (в 2008 г. объем соглашений составил 24,8 млрд, а в 2009 г. — около 16 млрд евро).

Также в настоящее время наиболее активно партнерство государства и бизнеса осуществляется, в первую очередь, в реальном секторе экономики — в отраслях производственной инфраструктуры (в энергетике, железнодорожном транспорте, автодорожном хозяйстве, портах, аэропортах, магистральной транспортировке газа, коммунальном хозяйстве), т. е. отраслях, составляющих основу жизнеобеспечения экономики и общества. Масштабный опыт перераспределения полномочий собственности между государством и частным бизнесом имеется и в так называемых секторах общественных услуг (в частности, в инфраструктурных отраслях). Именно в этих отраслях исторически сложились традиции делегирования государством ряда ключевых полномочий частному сектору. Государство несет ответственность перед обществом за бесперебойное обеспечение его общественными благами (public goods), чем в принципе и объясняется тенденция к сохранению соответствующих секторов экономики в государственной собственности, привнесение своего рода товаров индивидуального потребления (private goods), создающих условия и предпосылки эффективного функционирования инфраструктурных объектов, оптимального управления ими, рационального использования ресурсов в традиционно государственной сфере экономики.

Представленный опыт реализации ГЧП-проектов в зарубежных странах говорит о высокой значимости данного механизма в развитии различных отраслей. Однако, несмотря на свой потенциал, существует масса сдерживающих факторов при реализации данных проектов: конъюнктура и внешняя среда проекта, вовлеченность государства, эффективное планирование и эксплуатация объекта, контроль и поддержка

со стороны государства, эффективное структурирование и т. д. Одним из таких факторов, по мнению ряда специалистов, выступает финансирование ГЧП-проектов. В связи с этим, представляется необходимым рассмотреть особенности финансирования проектов государственно-частного партнерства в зарубежных странах.

В мировой практике существует достаточное количество финансовых механизмов, за счет которых осуществляется государственно-частное партнерство. Механизмы финансирования ГЧП-проектов формируются в зависимости от источников финансирования, основными из которых являются:

- 1) средства бюджетов разных уровней;
- 2) средства государственных предприятий и учреждений;
- 3) средства отечественного частного сектора экономики;
- 4) средства общественных и некоммерческих структур;
- 5) кредитные ресурсы финансово-кредитных учреждений;
- 6) эмиссия ценных бумаг совместных предприятий; средства зарубежных государственных и частных инвесторов;
- 7) средства физических лиц и другие источники (например, международные финансовые организации) [61].

Изучение представленных способов и моделей финансирования позволило нам систематизировать зарубежный опыт особенностей финансирования проектов государственно-частного партнерства (табл. 1.6) [45].

Таблица 1.6

Особенности финансирования ГЧП-проектов в зарубежных странах [59]

Страна	Характеристика финансирования ГЧП-проектов
1	2
США	Определяющую роль в ГЧП США играет <i>государство</i> , лидерство которого является важнейшим фактором для ГЧП, как на стадии одобрения проекта, так и в процессе его выполнения. Государственный контроль выступает в форме регулирования платы за проезд по платным дорогам, нормы возврата инвестиций, нормативов и стандартов при проведении строительных работ, принуждения к выполнению норм безопасности, надзора за управлением и эксплуатацией. Также важную роль в ГЧП США играют <i>государственные корпорации</i> — предприятия, создаваемые правительством, а также органами власти штатов и муниципалитетов на коммерческой или некоммерческой основе. Собственником корпораций является государство или муниципальный орган власти. Вопросами формирования и развития ГЧП в США ведают министерства экономики, финансов, обороны [10].

Продолжение табл. 1.6

1	2
Канада	<p>В Канаде достаточно активно ГЧП реализуется в первую очередь на региональном уровне. Государство организует свою регулирующую деятельность в сфере партнерства с частным бизнесом в трех основных направлениях:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) вырабатывает стратегию и принципы, на которых действуют отношения бизнеса с обществом в целом и с публичной властью; 2) оно формирует институциональную среду для разработки и реализации партнерских проектов; 3) непосредственно занимается организацией и управлением государственно-частным партнерством, разрабатывает формы и методы, а также его конкретные механизмы. Основным признаком ГЧП является <i>участие в публично-частной кооперационной цепочке по созданию добавленной стоимости</i>. <p>За реализацию проектов государственно-частного партнерства отвечает Министерство финансов Канады, а также Центр государственно-частного партнерства (Центр ГЧП) [2].</p>
Германия	<p>В Германии оплату услуг между государством и частным сектором осуществляют государственные/федеральные/ муниципальные органы власти (при концессии оплата услуг проводится третьей стороной). Вопросами формирования и реализацией ГЧП-проектов ведают: на федеральном уровне – Федеральное министерство финансов, на региональном уровне – Региональное министерство финансов; на муниципальном уровне – органы управления муниципалитетом. Применяются 2 модели финансирования: <i>проектное финансирование</i> (без использования гарантии со стороны общественного сектора) и <i>форфейтинг</i> (предполагает использование гарантий со стороны общественного сектора) [20].</p>
Франция	<p>Организацией и управлением проектов ГЧП во Франции занимается Центр развития ГЧП, являющийся структурным подразделением Министерства финансов. Основные формы ГЧП: концессия, контрактный договор, договор аренды (лизинг). ГЧП-проекты реализуются в сфере энергетики, водоснабжения, транспортной инфраструктуры (преобладает), социальной сфере. 95 % проектов реализуется на местном уровне. Основные виды финансирования ГЧП-проектов: <i>государственное финансирование, частное финансирование</i> [61].</p>

1	2
Велико-британия	Основной формой заключения ГЧП-контрактов в Великобритании является «частная финансовая инициатива», при которой частная фирма получает от государства в лице ведомства, органа местного самоуправления или иного государственного института заказ на предоставление, создание или восстановление основных фондов (например, строительство больницы или школы, ремонт станции метро), а также долгосрочных услуг по эксплуатации (на 25–50 лет). При этом в контракте должны максимально четко оговариваться сроки выполнения работы, а также критерии и условия, при выполнении которых государство оплачивает оказанные частной компанией услуги. При Минфине Великобритании в целях обеспечения поступательного развития инфраструктурных проектов и привлечения дополнительного финансирования был создан «Центр финансирования инфраструктуры». <i>Приоритетным способом финансирования ГЧП-проектов является проектный способ</i> [2].

Если рассматривать по отраслям, то преимущественное финансирование в развитых странах (Австрия, Дания, Австралия, Израиль, Финляндия, Испания, Португалия, Бельгия, Греция, Южная Корея, Ирландия, Сингапур) получают ГЧП-проекты, связанные со строительством и реконструкцией автодорог. На втором месте с весьма значительным отрывом следуют отрасли здравоохранения, образования, водоснабжение и канализация.

В странах с переходной экономикой (Болгария, Чехия, Венгрия, Хорватия, Польша, Румыния, Украина, страны Балтии) преимущественное финансируются ГЧП-проекты для развития транспортной инфраструктуры: строительство и реконструкция автодорог, портов, железных дорог, мостов и тоннелей, легкого наземного метро и аэропортов [45].

В целом, сферы применения государственно-частного партнерства в развитых зарубежных странах весьма разнообразны, это: финансовый сектор, общественный порядок и безопасность, недвижимость, образование и медицина, развитие инфраструктуры туризма, муниципальные услуги, телекоммуникации, транспорт и т. д. Эффективной реализации ГЧП-проектов в зарубежных странах способствовало влияние следующих факторов:

- 1) эффективная административная структура;
- 2) развитый частный сектор;
- 3) инвестиционный потенциал.

1.3. Нормативно-правовые аспекты развития государственно-частного партнёрства в субъектах Российской Федерации

Для развития государственно-частного партнерства в современных условиях необходимо четкое определение нормы и правил взаимодействия и регулирования рынка проектов ГЧП, роль и границы влияния государства на бизнес. В противном случае возникнет вакуум неопределенности, который затрудняет развитие механизма ГЧП.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в большей мере заинтересованы в реализации проектов государственно-частного партнерства, но при их организации и реализации возникают определенные трудности, связанные с неурегулированностью данного вопроса. Таким образом, остро стоит необходимость развития нормативно-правовой базы, регулирующей ГЧП.

Для эффективного функционирования сектора государственно-частного партнерства необходима существенно разработанная нормативно-правовая база. В отличие от зарубежных стран, где ГЧП уже устоялось как форма реализации предоставления различных видов услуг, в России государственно-частное партнерство все еще находится на стадии становления и развития соответствующих инструментов.

В настоящее время в законодательстве РФ нет единообразного определения государственно-частного партнерства. Очевидно, что в силу своей комплексности общие вопросы о государственно-частном партнерстве регулируются нормами гражданского законодательства Российской Федерации, кроме того, нормами бюджетного, налогового и иных отраслей права.

К нормативно-правовым актам, регулирующим вопросы государственно-частного партнерства в настоящее время можно отнести следующие документы (табл. 1.7).

Обзор представленных нормативных актов позволяет заключить, что российское законодательство предлагает существенный набор инструментов, которые можно применять в проектах, реализуемых на основе государственно-частного партнерства: соглашение о разделе продукции, концессии, особые экономические зоны, инвестиционный фонд РФ, Российская венчурная компания, региональные фонды развития, государственные корпорации.

Таблица 1.7

Нормативно-правовые акты, регулирующие процессы
государственно-частного партнерства в России на федеральном уровне [52]

Нормативно-правовой акт	Краткая характеристика
1	2
Гражданский кодекс РФ	Устанавливает основы договорных отношений между субъектами партнерства, каждая из форм которых предполагает заключение определенного соглашения (контракта, договора). Ст. 2 ГК РФ применительно к отношениям ГЧП определяет основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав на объекты соглашений; регулирует договорные и иные обязательства, вытекающие из отношений субъектов, а также другие имущественные отношения, связанные с реализацией ГЧП.
Бюджетный кодекс РФ	Регулирует формы и порядок участия государства в отношениях ГЧП, порядок и условия предоставления бюджетных гарантий (государственные и муниципальные гарантии, определяя их понятие, виды, условия и порядок их предоставления); определяет порядок финансирования проектов ГЧП по средствам бюджетных инвестиций (ст. 79, 80 БК РФ); регулирует отношения по разработке, утверждению и реализации целевых программ; определяет предоставление субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и физическим лицам (ст. 78 БК РФ), применение которых осуществляется в рамках реализации проектов ГЧП.
Налоговый кодекс РФ	Регулирует порядок налогообложения деятельности участников проектов ГЧП, устанавливает специальные налоговые режимы деятельности участников в рамках ГЧП отношений, предусматривает специальные налоговые льготы для субъектов, участвующих в реализации проектов ГЧП.
ФЗ «О защите конкуренции»	Устанавливает порядок проведения конкурсных процедур в рамках ГЧП, порядок передачи объектов государственной собственности частному партнеру в собственность, в аренду или на иных правах.
ФЗ от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»	Регулирует привлечение инвестиций в экономику РФ, обеспечивает эффективное использование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

Окончание табл. 1.7

1	2
ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»	Регулируют контрактные формы ГЧП, а также отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений, в том числе устанавливает единый порядок размещения заказов, определяет способы размещения заказов, порядок и критерии проведения торгов и определения победителя.
ФЗ от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»	Данная форма партнерских отношений между государством и частным бизнесом напоминает традиционную концессию, но все же отлична от нее. Различия заключаются, прежде всего, в разной конфигурации отношений собственности между государством и частным партнером. Если в концессиях концессионеру на правах собственности принадлежит вся выпущенная продукция, то в соглашениях о разделе продукции партнеру государства принадлежит только ее часть.
ФЗ от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»	Направлен на привлечение компаний, людей с научным потенциалом на территорию инновационного центра. Предусматривает налоговые льготы, предоставление инфраструктуры, жилья, производственных площадей, зданий; освобождение участников проекта от налога на имущество, НДС и налога на прибыль в течение 10 лет.
Федеральные законы о государственных корпорациях	Определяются правовое положение, цель деятельности, полномочия и порядок управления деятельностью, порядок реорганизации и ликвидации государственных корпораций.

*Источник: составлено Кочетковой С.А.

На сегодняшний день в Российской Федерации принят в Федеральный закон № 224-ФЗ от 13 июля 2015 г. «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (вступивший в силу с 1 января 2016 г.). Основные нормативно-правовые акты, принятые к 224-ФЗ представлены в приложении В.

Под *государственно-частным партнерством, муниципально-частным партнерством* понимается юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков

сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества. То есть, в законе нет разграничения определений ГЧП и МЧП [46].

Сторонами соглашения о партнерстве являются публичный и частный партнер. *Публичным партнером* в проекте является государство, регион (муниципальное образование), от имени которого выступает глава региона (муниципального образования) или иной уполномоченный орган. *Частным партнером* выступает российское юридическое лицо, с которым заключено соглашение о ГЧП (МЧП). Также в законе определен перечень юридических лиц, которые не могут являться частными партнерам. К ним относятся:

- государственные (муниципальные) унитарные предприятия;
- государственные (муниципальные) учреждения;
- публично-правовые компании и иные создаваемые РФ на основании федеральных законов юридические лица;
- хозяйственные товарищества и общества, хозяйственные партнерства, находящиеся под контролем муниципального образования;
- некоммерческие организации, создаваемые государством, регионом (муниципальными образованиями) в форме фондов;
- некоммерческие организации, созданные перечисленными выше организациями в форме фондов.

Соглашение о ГЧП (МЧП) должно заключаться в виде гражданско-правового договора сроком не менее чем на 3 года [46].

Объекты государственно-частного партнерства (муниципально-частного партнерства) представлены в табл. 1.8.

Отметим, что в качестве объекта ГЧП (МЧП) из перечня, представленного в первой группе табл. 1.3 может быть только имущество, которое не принадлежит исключительно к государственной (муниципальной) собственности или имеет запрет на отчуждение в частную собственность либо на нахождение в частной собственности.

Исходя из перечня закрепленных законодательством объектов МЧП (как и ГЧП) участие бизнеса в сфере жизнеобеспечения территории не должно привести к сокращению числа рабочих мест и удорожанию коммунальных услуг.

Таблица 1.8

Объекты государственно-частного
(муниципально-частного партнёрства) [46]

Объекты ГЧП (МЧП)	<i>1 группа</i>
	частные автомобильные дороги или участки частных автомобильных дорог, мосты, защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты (объекты, используемые при капитальном ремонте, ремонте и содержании автомобильных дорог), элементы обустройства автомобильных дорог, объекты, предназначенные для взимания платы (в том числе пункты взимания платы), объекты дорожного сервиса
	<i>2 группа</i>
	транспорт общего пользования, за исключением метрополитена
	объекты железнодорожного транспорта
	объекты трубопроводного транспорта
	морские порты, речные порты, специализированные порты, объекты их инфраструктур, в том числе искусственные земельные участки, портовые гидротехнические сооружения (за исключением объектов инфраструктуры морского порта, которые могут находиться в федеральной собственности, не подлежат отчуждению в частную собственность)
	морские суда и речные суда, суда смешанного (река – море) плавания, а также суда, осуществляющие ледокольную проводку, гидрографическую, научно-исследовательскую деятельность, паромные переправы, плавучие и сухие доки (за исключением объектов, которые в соответствии с законодательством РФ находятся в государственной собственности, не подлежат отчуждению в частную собственность)
	воздушные суда, аэродромы, аэропорты, технические средства и другие предназначенные для обеспечения полетов воздушных судов средства, за исключением объектов, отнесенных к имуществу государственной авиации или к единой системе организации воздушного движения
	объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии
	гидротехнические сооружения, стационарные и (или) плавучие платформы, искусственные острова
	подводные и подземные технические сооружения, переходы, линии связи и коммуникации, иные линейные объекты связи и коммуникации
	объекты здравоохранения, в том числе объекты, предназначенные для санаторно-курортного лечения и иной деятельности в сфере здравоохранения
	объекты образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социального обслуживания населения
	объекты, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов

	2 группа
Объекты ГЧП (МЧП)	объекты благоустройства территорий, в том числе для их освещения
	мелиоративные системы и объекты их инженерной инфраструктуры, за исключением государственных мелиоративных систем
	объекты производства, первичной и (или) последующей (промышленной) переработки, хранения сельскохозяйственной продукции, включенные в утвержденный Правительством РФ в соответствии с законодательством РФ о развитии сельского хозяйства перечень и определенные согласно критериям, установленным Правительством РФ

**Источник:* Федеральный закон № 224-ФЗ от 13 июля 2015 г. «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Также не предполагается полный уход органов власти из определенной сферы экономики, сохраняется их контроль, в том числе и за ценообразованием.

Так, в сфере государственно-частного (муниципально-частного) партнерства глава региона (муниципального образования) принимает решения о реализации ГЧП-проекта (МЧП-проекта) в том случае, если публичным партнером является регион (МО) либо планируется проведение совместного конкурса с его участием. Исключение составляет проведение совместного конкурса с участием РФ или субъекта Федерации. Также глава региона (муниципального образования) определяет орган, уполномоченный на осуществление полномочий в области ГЧП или МЧП (табл. 1.9).

Частному бизнесу передается лишь часть функций в отношении муниципальных объектов, которые остаются в собственности муниципалитета. К примеру, земельный, лесной участки, водный объект, части водного объекта, участки недр предоставляются частному партнеру в аренду на срок, который устанавливается соглашением о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве и он не вправе передавать свои права по данному договору иным лицам.

Также новое законодательство регулирует процедуру отбора проектов частных партнеров для участия в государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве, включающего следующие обязательные элементы:

- 1) строительство и (или) реконструкция объекта соглашения частным партнером;
- 2) осуществление частным партнером полного или частичного финансирования создания объекта соглашения;

3) осуществление частным партнером эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения;

4) возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения при условии обременения объекта соглашения в соответствии с ФЗ № 224.

Таблица 1.9

Полномочия публичного партнера в области ГЧП (МЧП) [46]

Публичный партнер (Глава региона (МО), специальный орган)	— обеспечение координации деятельности органов власти при реализации проекта;
	— согласование публичному партнеру конкурсной документации для проведения конкурсов на право заключения соглашения о ГЧП (МЧП);
	— осуществление мониторинга реализации соглашения о ГЧП (МЧП);
	— содействие в защите прав и законных партнеров ГЧП (МЧП);
	— ведение реестра заключенных соглашений;
	— обеспечение открытости и доступности информации;
	— представление в уполномоченный орган результатов мониторинга реализации ГЧП-соглашения (МЧП-соглашения) и др.

**Источник:* Федеральный закон № 224-ФЗ от 13 июля 2015 г. «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Следует также отметить *проблемы в нормативно правовом регулировании в сфере ГЧП*. Первостепенной проблемой, на наш взгляд, является то, что на сегодняшний день государство еще не определилось с выбором тенденции развития ГЧП в России. Отсутствие единой концепции сказывается на несовершенстве механизмов реализации законов, регулирующих ГЧП. Концепция должна отражать понимание и восприятие ГЧП, рассматривать такое взаимодействие власти и бизнеса как систему, где четко определен предмет.

Следующая проблема состоит в том, что законодательство о ГЧП развивается на уровне субъектов, по средствам принятия региональных законов об участии субъектов в проектах ГЧП. Значительная часть данных нормативно-правовых актов была принята до введения ФЗ № 224 и в связи с этим присутствует ряд сложностей, снижающих уровень эффективности привлечения инвестиций.

Также существуют недостатки бюджетного законодательства, определяемыми ограничениями допустимых форм бюджетных расходов и направлений финансирования бюджетными учреждениями, а также усложненной процедурой предоставления государственных гарантий, ограничены также возможности бюджетирования долгосрочных проектов. Бюджетный кодекс не учитывает специфику отношений в сфере ГЧП, и лишь в ст. 179.2 определяет, что средства, подлежащие использованию в целях реализации инвестиционных проектов в рамках ГЧП, выделяются из Инвестиционного Фонда РФ. При этом Бюджетный кодекс не предусматривает создание Инвестиционных фондов в субъектах РФ [33].

Актуальная на сегодняшний день проблема противоречивости и разнородности регионального законодательства. Данная проблема возникает в силу длительного отсутствия единой правовой системы на федеральном уровне. Субъекты самостоятельно определяли правила, по которым будут реализовываться проекты в регионе. Суть ГЧП отношений во многом зависит и от того, как определяют эти отношения сами субъекты. Противоречивость регионального законодательства может стать причиной появления коллизий с федеральными законами. Между тем, единство терминологии является одним из правил юридической техники, а, значит, используемые в текстах законов термины, должны иметь одно значение. От единства определений во многом зависит целенаправленность ГЧП проектов.

Региональная нормативно-правовая база о ГЧП включает в себя только специальные законодательные акты и программные документы:

- Положение о применении ГЧП в Стратегии социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочной период;
- Концепция развития ГЧП в субъекте РФ на долгосрочный период;
- Закон об участии субъекта РФ в ГЧП;
- долгосрочные целевые программы субъекта РФ;
- нормативно-правовые акты для целей развития механизмов ГЧП, в том числе применительно к отдельным отраслям;
- нормативно-правовые акты, регулирующие порядок взаимодействия органов власти субъектов РФ при подготовке и реализации проектов ГЧП;
- нормативно-правовые акты, регулирующие порядок функционирования отдельных институтов развития в субъекте РФ (региональный инвестиционный фонд) [49].

Рассмотрим региональное законодательство в сфере государственно-частного партнерства в целом по субъектам Российской Федерации по состоянию на 2015 г. (табл. 1.10).

Таблица 1.10

Уровень развития регионального законодательства
о ГЧП в РФ (2015 г.) [53]

Округ	Количество субъектов в округе	Количество субъектов, принявших закон о ГЧП	Доля субъектов, принявших закон о ГЧП, %
ЦФО	18	17	61
СЗФО	11	11	100
КФО	2	—	0
ЮФО	6	6	100
СКФО	7	6	86
ПФО	14	13	79
УФО	6	5	83
СФО	12	11	92
ДВФО	9	7	44
Всего	85	76	89,4

Закон об участии субъекта в государственно-частном партнерстве является основным нормативно-правовым документом, который является фундаментом для построения всей нормативно цепочки ГЧП. Как видно из данных, представленных в табл. 1.6, только СЗФО и ЮФО в 100 % объеме приняли закон о ГЧП, что свидетельствует о готовности данных субъектов к новому виду сотрудничества государства и частного бизнеса. На втором месте стоит СФО и УФО, где 11 субъектов из 12 приняли закон о ГЧП, и 5 из 6 субъектов соответственно. Что касается Приволжского Федерального округа, то здесь 13 субъектов из 14 приняли закон о ГЧП. Таким образом, только 89 % всех субъектов Российской Федерации готово к реализации на своей территории механизма ГЧП [50].

В настоящий момент в России ввиду бюджетных ограничений отсутствует возможность осуществить финансирование всей необходимой публичной инфраструктуры, требуемой для реализации полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований. В действующем законодательстве отсутствуют достаточные правовые условия для инвестирования в долгосрочные инфраструктурные проекты в целях улучшения доступности и повышения качества публичных услуг на условиях распределения рисков и привлечения частных инвестиций и компетенций — проекты ГЧП.

Отметим, что развитие ГЧП в субъектах РФ зависит от ряда факторов, к которым относится развитие институциональной среды. А одним из показателей уровня развития институциональной среды в субъекте РФ является региональный закон об участии субъекта РФ в государственно-частных партнерствах.

По состоянию на 1 марта 2016 г. закон об участии субъекта РФ в государственно-частных партнерствах принят в 76 регионах, еще в 4 субъектах Федерации такой закон разработан и находится на рассмотрении в законодательном органе. Главным образом целью разработки регионального закона о ГЧП является создание правового инструмента, который бы стал альтернативой концессионным соглашениям (табл. 1.11).

Таблица 1.11

Уровень и качество развития законодательства в субъектах РФ
(по состоянию на 1 марта 2016 г.) [56]

Уровень развития законодательства о ГЧП в субъектах РФ	Критерий уровня развития законодательства	Кол-во субъектов	Качество нормативно-правовых актов субъекта РФ с сфере ГЧП	Критерий уровня качества НПА	в % от числа приня- тых НПА
	Приняли региональный закон о ГЧП	76		Низкое качество	42,5
	Не приняли региональный закон о ГЧП	5		Среднее качество	42,2
	Разработали проект регионального закона о ГЧП	4		Высокое качество	11,8

**Источник:* составлено по данным Рейтингов регионов ГЧП 2015/2016 гг.

В 40 регионах действуют нормативные акты, устанавливающие порядок работы с проектами государственно-частного партнерства. На территории 21 субъекта РФ один или несколько муниципальных образований приняли правовые акты, регулирующие развитие муниципально-частного партнерства и/или реализацию проектов МЧП. В 74 субъектах приняты инвестиционные меморандумы, программы или стратегии, в которых упоминается государственно-частное партнерство как механизм привлечения инвестиций.

В 18 субъектах имеются планы развития ГЧП и/или программы реализации проектов ГЧП в субъекте РФ. В 76 регионах определены или созданы органы власти субъекта РФ, функциональные подразделения и/или коллегиальные органы, ответственные за развитие ГЧП;

в 46 регионах должностные лица (два и более), имеют специальную квалификацию в сфере управления проектами ГЧП.

При этом стоит отметить, что:

- только в 18 регионах из 76 (26,5 %) данные законодательные акты применялись для реализации проектов государственно-частного партнёрства;

- только в 4 регионах (4,7 %) действует региональное законодательство, которое эксперты оценили, как эффективное (без понижающего коэффициента). К ним относятся: Санкт-Петербург, Томская область, Ямало-Ненецкий автономный округ и Свердловская область.

Определенные сложности с расчетом данного показателя также были связаны с вступлением в силу в 2014 г. изменений в Земельный кодекс, которые по сути отменили возможность проведения конкурса на предоставления земельного участка, сделав обязательным проведение аукциона и установив ряд исключений. Учитывая, что большинство применяемых региональных законов об участии субъекта РФ в ГЧП предусматривали имущественное участие региона в проекте через проведение конкурса на землю, то судьба таких законов не определена [56].

Уровень развитости институциональной среды также определяет нормативно-правовые акты субъекта РФ, устанавливающие порядок работы с проектами ГЧП. Такие документы действуют в 45 регионах из 85 (53 %), однако по экспертным оценкам в 16 случаях из 45 (42,5 %) данные акты имеют низкое качество проработки. В 19 случаях из 45 (42,2 %) качество нормативно-правовых актов можно оценить, как достаточно высокое.

И только в 10 регионах (11,76 %) качество нормативно-правовых актов, устанавливающих порядок работы с проектами ГЧП, оценено экспертами как высокое. К ним относятся такие регионы, как: Республика Башкортостан, Белгородская, Воронежская, Ленинградская, Новгородская, Ростовская, Самарская области, г. Санкт-Петербург, Сахалинская, Ярославская области.

Анализ регионального законодательства в сфере ГЧП позволяет выделить две основных группы региональных законов о ГЧП:

- *группа 1*: законы содержат достаточно детальное регулирование вопросов ГЧП и во многом имеют схожие положения с законом Санкт-Петербурга о ГЧП (включают детальное описание форм ГЧП, гарантии прав партнеров);

- *группа 2*: законы содержат рамочное регулирование отношений в сфере ГЧП (включают лишь общие положения) [33].

Одним из первых регионов, принявшим закон о ГЧП является г. Санкт-Петербург. На данный момент город является одним из лидеров в развитии практики государственно-частного партнерства. В 2005 г. была принята попытка инициировать Федеральный закон о государственно-частном партнерстве, а также принят Закон субъекта РФ «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» от 20 декабря 2006 г.

Опираясь на принятые нормативно-правовые акты, многие регионы Приволжского Федерального округа разрабатывают и принимают инвестиционные проекты, основанные на механизме государственно-частного партнерства. Так, в Удмуртской Республике, г. Ижевск, в апреле 2013 г. был проведен конкурс на право заключения концессионного соглашения по проекту строительства многоуровневых парковок. Этот проект стал первым проектом государственно-частного партнерства в г. Ижевск. В Саратовской области в феврале 2013 г. было подписано концессионное соглашение сроком на 25 лет о соглашении на создание системы переработки и утилизации твердых бытовых отходов. В Пензенской области начато проектирование промышленного парка в г. Никольск в рамках программы развития моногородов.

Одной из государственных структур, регулирующих сферу инвестиций в РФ, а также сферу ГЧП является Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)». В рамках сотрудничества с Правительством Нижегородской области Внешэкономбанк в феврале 2013 г., используя механизмы государственно-частного партнерства, разрабатывает концепцию реализации проекта строительства мостового перехода через реку Волга.

В 2012 г. подготовлены предложения по вопросу создания модели строительства и реконструкции объектов инфраструктуры на определенной ограниченной территории за счет дополнительных доходов бюджетной системы Российской Федерации, полученных вследствие развития такой территории, включающие в себя:

- проект постановления Правительства РФ «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 2008 г. № 123 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации»;

- проект Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и Федеральный закон «О концессионных соглашениях»;

– проекты Федеральных законов «О государственно-частном партнерстве» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с принятием Федерального закона «О государственно-частном партнерстве» [46].

Таким образом, можно отметить, что нормативная база развития ГЧП находится на пути своего формирования сталкивается с рядом проблем и ограничений, а именно: отсутствие Государственной концепции развития ГЧП, а также стратегии поэтапного введения и использования его моделей; отсутствие на законодательном уровне четких ориентиров развития отраслей и сфер, в которых допустимо заключение между органами публичной власти и бизнес-структурами договоров и соглашений публично-правового характера, не позволяет устанавливать взаимоотношения долгосрочного характера; неразвитость банковской системы; несогласованность концессионного, бюджетного и земельного законодательства; высокие транзакционные издержки; отсутствие опыта реализации и управления такими проектами, квалифицированных специалистов в области ГЧП и др. Принятие федерального закона о ГЧП и использование механизма ГЧП на федеральном уровне позволит создать положительную динамику в эффективном решении федеральных задач, направленных на развитие инфраструктурных, национальных проектов, а также поможет создать новые возможности для развития частного бизнеса. Нужно учесть, что региональная нормативно-правовая база не должна противоречить федеральным законам, также она может не ограничиваться только прямо прописанными в федеральных законах инструментами ГЧП. Здесь важна разработка нормативного комплекса, создание четкой, которая обеспечит достаточное и конкретное нормативное регулирование всему процессу организации партнерства.

Глава 2. ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

2.1. Практика реализации ГЧП-проектов в России: основные формы и факторы их развития

Государственно-частное партнерство является объективно обусловленным трендом современного развития экономики. При этом механизмы ГЧП наиболее интенсивно необходимо использовать в реализации таких совместных проектов государства и частного сектора, где одновременно с использованием бюджетных средств возможно и целесообразно привлечение внебюджетных ресурсов.

Однако реализация того или иного проекта зависит от ряда его факторов, определяющих интенсивность использования механизма государственно-частного партнерства и степень активности участия в проекте каждой из сторон. Рассмотрим специфику использования механизма ГЧП в разрезе субъектов Российской Федерации под влиянием ряда разнообразных факторов их определяющих.

В целом, интенсивность развития государственно-частного партнерства в субъектах РФ оценивается по методике оценки факторов, влияющих на развитие механизмов ГЧП при определении уровня потенциала региона, разработанной Центром развития государственно-частного партнерства. На основе результатов ежегодно проводимого анализа составляется рейтинг регионов по уровню развития ГЧП, цель которого — комплексная оценка потенциала субъекта РФ для привлечения частных инвестиций в проекты государственно-частного партнерства.

На сегодняшний день составлены рейтинги регионов ГЧП за 2013–2015 гг., при сравнении которых можно выделить ряд существенных различий как в самой методике проводимого анализа, так и в его результатах.

При составлении «Рейтинга регионов ГЧП–2012/2013» проводилась оценка следующих факторов:

- а) Организационно-правовая структура государственно-частного партнерства в регионе.
- б) Опыт реализации проектов ГЧП.
- в) Инвестиционная привлекательность региона для инфраструктурных инвесторов [53].

Каждый из представленных факторов характеризуется рядом параметров, положительные значения которых у субъекта РФ («идеального публичного партнера») рассматриваются частным инвестором как условие его привлекательности для инвестиций в ГЧП-проекты.

Однако данный методологический подход не учитывает инвестиционную емкость инфраструктурного сектора региона и в равной мере не отражает потребностей региона в частных инвестициях в инфраструктуру.

По сравнению с оценкой, проводимой в рамках «Рейтинга регионов ГЧП–2012/2013», в методику, применяемую при составлении рейтингов 2013/2014 и 2014/2015 гг. внесены следующие изменения:

- скорректированы базовые коэффициенты, используемые при оценке опыта реализации проектов ГЧП;
- развитость нормативно-правовой базы и опыт реализации проектов ГЧП оценены с учетом экспертных коэффициентов, основанных на качественном анализе конкретных нормативно-правовых актов и проектов.

В соответствии с методикой расчета уровня развития государственно-частного партнерства в регионе в 2014/2015 г., к основным факторам, определяющим такое развитие, являются:

1. Развитость институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства.
2. Опыт реализации проектов государственно-частного партнерства.
3. Инвестиционная привлекательность субъекта.

Опыт реализации проектов государственно-частного партнерства в регионах оценивался на основании анализа и специализированного подсчета проектов, реализуемых в рамках различных организационно-правовых форм. Количество проектов в 2014/2015 гг. по сравнению с 2013/2014 гг. выросло многократно, в первую очередь за счет роста числа некапиталоемких муниципальных концессий и более ответственного отношения регионов к предоставлению информации.

Так в рамках исследования было проанализировано 586 проектов (для сравнения в 2013/2014 гг. в рамках исследования было проанализировано 131 проект), находившихся на различных стадиях от инициирования, до эксплуатации объекта (табл. 2.1).

Опыт работы с проектами ГЧП имеется в 68 субъектах Российской Федерации, в 17 субъектах Федерации нет проектов государственно-частного партнерства даже на стадии инициирования.

Инвестиционная привлекательность регионов оценивалась в соответствии с данными Рейтингового агентства «Эксперт». Существующая экономическая ситуация негативно повлияла на инвестиционную привлекательность ряда субъектов. При этом средний уровень инвестиционной привлекательности регионов незначительно вырос.

Таблица 2.1

Виды ГЧП-проектов, реализованных в субъектах РФ [53, 56]

Вид ГЧП-проектов	Концессионное соглашение	Соглашение о ГЧП в рамках регионального законодательства	Аренда государственной и муниципальной собственности с инвестиционными обязательствами арендатора	Контракт жизненного цикла в рамках законодательства о закупках	Государственные закупки с отсрочкой платежа	Всего проектов ГЧП
2014 г.	70	46	4	5	6	131
2015 г.	427	103	54	2	—	586

**Источник:* составлено по данным Рейтингов регионов ГЧП 2013/2014, 2014/2015 гг.

Так, на конец 2013 г. средний уровень инвестиционной привлекательности субъектов Федерации в соответствии с методикой исследования составлял 4,105 балла, а по состоянию на 1 марта 2015 г. 4,129 балла (+0,5 п.п.).

Наибольший вес (относительный вес — 0,4) среди представленных факторов имеет «Организационно-правовая структура государственно-частного партнерства в регионе» («Развитость институциональной среды в сфере ГЧП в регионе»). Это связано с тем, что в настоящий момент государственно-частное партнерство в России находится в стадии становления и развитость институциональной среды является наиболее важным компонентом для привлечения инвестиций в проекты ГЧП. При этом, под развитостью институциональной среды понимается комплекс условий, таких как: наличие нормативно-правовой базы в субъекте РФ, наличие ответственных органов власти или структурных подразделений (а также комиссий, советов, рабочих групп) по развитию ГЧП, планов развития ГЧП в субъекте, инвестиционных меморандумов и др.

По данному фактору следует отметить, что на начало 2014 г. законы о ГЧП приняты в 65 субъектах Российской Федерации. При этом «регионом-первопроходцем» в данном нормативно-правовом поле, как отмечалось выше, является г. Санкт-Петербург, где соответствующий закон был принят еще в 2006 г. (Закон Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»). В 2008—2009 гг. законы были приняты в республиках Алтай (Закон Республики Алтай от 5 марта 2008 г. № 15-РЗ «Об основах государственно-частного партнерства в Республике Алтай»), Дагестан

(Закон Республики Дагестан от 1 февраля 2008 г. № 5 «Об участии Республики Дагестан в государственно-частных партнерствах»), Калмыкия (Закон Республики Калмыкия от 18 декабря 2008 г. № 59-IV-З «О государственно-частном партнерстве в Республике Калмыкия»), Тыва (Закон Республики Тыва от 2 ноября 2009 г. № 1552 ВХ-2 «Об участии Республики Тыва в государственно-частных партнерствах») и Удмуртская Республика (Закон УР от 9 октября 2009 г. № 39-РЗ «Об участии Удмуртской Республики в государственно-частных партнерствах») [53].

В некоторых региональных законах имеют место нормы, конкурирующие с федеральным законодательством или противоречащие логике ГЧП. Например, в качестве форм ГЧП указывается договор подряда или государственный контракт с частным партнером, заключаемый в соответствии с долгосрочной целевой программой региона. В ряде регионов в качестве инструмента финансового участия субъекта Федерации за счет средств бюджета в реализации соглашения о ГЧП предусмотрен выкуп результатов деятельности частного партнера или осуществление выплат партнеру, связанных с выполнением партнером обязательств по предоставлению товаров, выполнению работ, оказанию услуг согласно условиям соглашения.

Еще один показатель развитости институциональной среды, на котором стоит остановиться отдельно — органы власти субъекта РФ, функциональные подразделения и/или коллегиальные органы, ответственные за развитие ГЧП.

В субъектах Российской Федерации управление государственным частным партнерством осуществляют различные подразделения органов исполнительной власти, наделенные таковыми полномочиями. Но в настоящее время действия уже сформированных подразделений в регионах не являются скоординированными, в виду отсутствия единой стратегии государства в области развития государственно-частного партнерства. Организационная рассредоточенность говорит о проблемах в управлении сферой ГЧП в РФ и в ближайшем будущем, так как отсутствует механизм развития государственно-частного партнерства как на уровне Федерации, так и на уровне регионов. Это в целом, затрудняет рост партнерских отношений между бизнесом и властью, и тормозит внедрение новых форм взаимодействия, а, следовательно, и развитие самого института государственно-частного партнерства.

В основе комплексного развития института государственно-частного партнерства в субъектах Федерации лежит успешное функционирование системы государственного и муниципального управления данным механизмом. Развитие ГЧП в субъектах требует формирования отдельной

системы управленческих процессов, структур и распорядительных документов, а также соответствующей системы мер, включая выработку целей, задач и принципов, направлений развития и мероприятий по их достижению, формализованной в виде документов стратегического планирования.

Развитие системы государственного и муниципального управления государственно-частным партнерством свидетельствует о долгосрочном характере государственных планов относительно развития ГЧП, расширяет возможности реализации инфраструктурных проектов на принципах ГЧП, а также повышает интерес частного сектора к проектам ГЧП в субъекте РФ.

Такие структуры (органы) функционируют в 76 субъектах РФ из 85 (89,4%), при этом эксперты оценивают работу только 10 из них на «хорошо», 2 — на «отлично» и остальных 64 на «удовлетворительно». К субъектам с наиболее развитой институциональной средой в сфере ГЧП (по 10-балльной шкале) относят: Ленинградскую, Ярославскую, Воронежскую и Самарскую области, Республики Коми, Саха, Удмуртия, Башкортостан, а также Хабаровский край Ямало-Ненецкий АО.

Также уровень развития институциональной среды в сфере ГЧП зависит от качественной проработки и учета специфики механизмов государственно-частного партнерства в документах стратегического планирования; уровня компетенций «проектных команд» в регионе; системного подхода к развитию сферы ГЧП в целом (наличие соответствующих планов и целевых показателей) на региональном уровне и прочее.

В ряде субъектов РФ состояние институциональной среды все еще остаётся неудовлетворительным, так как не закреплены функции уполномоченного органа по подготовке проектов государственно-частного партнерства. Отсутствие необходимой институциональной среды негативно влияет на перспективы привлечения инвестиций в проекты ГЧП и не позволяет выстроить единую государственную политику субъекта по развитию сферы ГЧП. Региональный центр ГЧП (РЦ ГЧП) будет обеспечивать квалифицированное сопровождение деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по применению инструментов ГЧП для реализации стратегий отраслевого, регионального и муниципального развития. Для того чтобы решать поставленные перед ним задачи, данный центр должен представлять собой двухуровневую структуру в составе государственных органов исполнительной власти региона. *Первым (нижним) звеном РЦ ГЧП* является отдел в рамках профильного министерства или департамента правительства (администрации) субъекта РФ (далее — рабочий орган РЦ

ГЧП). Рабочий орган РЦ ГЧП может быть создан путем преобразования имеющегося отдела или путем учреждения нового отдела при наличии возможности бюджета [59] .

Задачей отдела ГЧП будет являться проведение аналитической работы для выработки решений по вопросам развития ГЧП. Организация рабочего органа РЦ ГЧП не предполагает создания в обязательном порядке нового органа в структуре исполнительной власти региона. Полномочиями по управлению проектами ГЧП может быть наделен уже существующий орган исполнительной власти путем внесения изменений в положение о нем.

Вторым (верхним) звеном РЦ ГЧП является коллегия, а при отсутствии коллегии — правительственная комиссия, состоящая из руководителей министерств и ведомств, правительства (администрации) региона в подчинении главы региона (далее — коллегиальный орган). Созданный орган будет обладать возможностью разрешения межведомственных вопросов при организации ГЧП, относящихся к компетенции различных ведомств. В состав него могут входить представители федеральных органов государственной власти и государственных институтов развития, в том числе Внешэкономбанка. Коллегиальный орган будет действовать на основании положения, регламентирующего порядок его работы [35].

Рассмотрев основные организационные моменты по созданию РЦГЧП, стоит определить, какое место занимают органы государственного и муниципального управления по организации проекта ГЧП, а также деятельность РЦГЧП по каждому проекту.

При исследовании фактора «Развитость институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства» также анализировалось состояние объектов инфраструктуры, необходимой для реализации проектов ГЧП. Анализ проводился по 4 сферам, и в каждой сфере по ряду отраслей:

- а) социальная сфера;*
- б) коммунальная сфера;*
- в) энергетическая сфера;*
- г) транспортная сфера* [49].

Следующим по относительному весу (0,3) выступает фактор «*Опыт реализации проектов ГЧП в регионе*», который учитывается исходя из утверждения, что каждый последующий ГЧП-проект повышает соответствующие управленческие компетенции и позитивно влияет на развитие механизмов государственно-частного партнёрства в регионе.

Значительное увеличение числа концессионных соглашений в отношении объектов коммунальной и энергетической инфраструктуры в муниципальных образованиях, населением, не превышающим 10 тысяч человек наблюдалось в 2014/2015 гг.

Качество проектов — это один из ключевых рисков развития государственно-частного партнерства на ближайшую перспективу, который может существенно притормозить дальнейшее развитие ГЧП в России. Из представленных проектов ГЧП 57 % реализуются, 24 % находятся на стадии разработки, 9 % — реализованы, 8 % представлены на конкурс и 2 % проектов приостановлено. Средний срок реализации проектов ГЧП составляет 12,7 лет. При этом 70 проектов (или 57 %) реализуются в форме концессии, 46 проектов (или 35 %) в форме регионального закона и 15 проектов (12 %) в формах, близких к государственно-частному партнерству, таких как: аренда с инвестиционными обязательствами (4 проекта), государственные закупки с отсрочкой платежа (6 проектов), контракт жизненного цикла (КЖЦ) — 5 проектов.

Суммарная стоимость проектов ГЧП (на всех стадиях реализации) составляет — 1,044 трлн рублей. Общий объем привлеченных частных инвестиций в проекты ГЧП составляет — 913,4 млрд рублей (87 % от суммарной стоимости проектов).

В разрезе федеральных округов РФ можно отметить, что наибольшее число ГЧП-проектов реализуется в субъектах Сибирского федерального округа — 106 проектов, однако размер частных инвестиций (29,79 млрд руб.) меньше, чем в субъектах Южного федерального округа, где более 30 млрд руб. частного инвестирования приходится на 16 проектов (табл. 2.2).

Таблица 2.2

Реализация проектов ГЧП в разрезе федеральных округов РФ [53, 56]

Федеральный округ	2013/2014 гг.		2014/2015 гг.	
	Количество проектов ГЧП	Объем частных инвестиций, тыс. руб.	Количество проектов ГЧП	Объем частных инвестиций, тыс. руб.
Центральный ФО	13	30 312 669	52	102 325 366
Северо-Западный ФО	15	136 025 603,8	51	4 076 831
Уральский ФО	6	46 770 159	27	5 607 657
Дальневосточный ФО	4	11 051 300	23	4 686 707
Южный ФО	5	8 724 104	16	30 618 740
Северо-Кавказский ФО	2	225 000	9	655 460
Сибирский ФО	19	211 964 068	106	29 793 678
Приволжский ФО	26	44 046 757	50	23 145 586

*Источник: составлено по данным Рейтингов регионов ГЧП 2013/2014, 2014/2015 гг.

Наибольший объем частного инвестирования на реализацию ГЧП-проектов приходится на субъекты Центрального федерального округа (более 102 млрд рублей на 52 проекта), наименьший — в Северо-Кавказском федеральном округе (на 9 проектов приходится 655 млн руб.).

В данном контексте стоит отметить снижение объемов инвестиций, привлекаемых в проекты ГЧП не смотря на рост общего числа реализуемых проектов. По итогам 2014 года в рамках проектов ГЧП было привлечено 200,9 млрд рублей частных инвестиций. Наиболее активным из федеральных округов в этом плане стал Центральный федеральный округ.

Фактор *«Инвестиционная привлекательность региона для инфраструктурных инвесторов»* имеет относительный вес 0,3 и оценивается на основе данных рейтинга инвестиционной привлекательности регионов России рейтингового агентства «Эксперт». Фактор имеет балльное значение, которое выставлялось на основе рейтинга инвестиционной привлекательности каждого субъекта.

Инвестиционная привлекательность в рейтинге оценивается по 2 параметрам: инвестиционный потенциал и инвестиционный риск. Инвестиционный потенциал состоит из 9 частных: трудового, финансового, производственного, потребительского, институционального, инфраструктурного, природно-ресурсного, туристического и инновационного. Интегральный риск — из 6 частных рисков: финансового, социального, управленческого, экономического, экологического и криминального. Вклад каждого частного риска или потенциала в итоговый индикатор оценивается на основе анкетирования представителей экспертного, инвестиционного и банковского сообществ. Минимальное значение «3D» — 1 балл; максимальное значение «1A» — 10 баллов.

Согласно данной методике, в *группу с высоким потенциалом* вошли следующие регионы: г. Москва (риск — 0,1194; потенциал — 15,3%), Московская область (риск — 0,188; потенциал 6,1%), г. Санкт-Петербург (риск — 0,175; потенциал — 5,5%), Краснодарский край (риск — 0,171; потенциал — 2,7%), Республика Татарстан (риск — 0,183; потенциал — 2,5%), Свердловская область (риск — 0,232; потенциал — 2,6%). Это связано с концентрацией большего числа всех производственных, финансовых и трудовых ресурсов.

В *группу со средним потенциалом* по итогам 2012–2013 гг. вошли 12 субъектов РФ. Два региона образовали группу 2A (средний потенциал — умеренный риск): Белгородская область (риск — 0,163; потенциал — 1,4%), Ростовская область (риск — 0,185; потенциал — 1,9%). Десять субъектов образовали группу 2B (средний потенциал — умеренный риск): Республика Башкортостан (риск — 0,236; потенциал — 1,9%),

Пермский край (риск – 0,305; потенциал – 1,8%), Ханты-Мансийский автономный округ (риск – 0,238; потенциал – 1,7%), а также Нижегородская (риск – 0,256; потенциал – 1,9%), Самарская (риск – 0,226; потенциал – 1,9%), Челябинская (риск – 0,264; потенциал – 1,8%), Иркутская (риск – 0,247; потенциал – 1,5%), Кемеровская (риск – 0,303; потенциал – 1,6%), Новосибирская области (риск – 0,256; потенциал – 1,9%) и Красноярский край (риск – 0,281; потенциал – 2,4%) [25].

Остальные 65 субъектов Федерации образовали группу с пониженным и незначительным инвестиционным потенциалом. Результаты инвестиционного рейтинга регионов РФ за 2012–2013 гг. показали, что большая часть субъектов обладает пониженным и незначительным инвестиционным потенциалом с достаточно большим риском, что заставляет задуматься о принятии ряда государственных мер в данном направлении.

Тем не менее, за счет прироста в части реализации проектов и нормативно-правовой базы им удалось сохранить лидирующие позиции. Повышение инвестиционной привлекательности по итогам 2014 г. зафиксировано у Тульской области и Республики Башкортостан (улучшили позиции в рейтинге), а также у Курской области и Чеченской республики (положение существенно не изменилось). В остальном показатели субъектов по инвестиционной привлекательности остались на уровне 2013 г. [25].

Все рассмотренные факторы позволили сформировать соответствующие рейтинги субъектов РФ по развитию в них ГЧП в 2015 году [59].

Регионы Лидеры. Показатель 60–75 %. Опыт регионов по развитию ГЧП, представленных в ТОП-6 рейтинга, предлагается транслировать для представителей частного и публичного партнеров при подготовке проектов ГЧП. В первую очередь стоит выделить лидеров рейтинга: Санкт-Петербург и Республику Татарстан, которые обладают наивысшей инвестиционной привлекательностью и имеют большой опыт реализации региональных ГЧП-проектов и развитую институциональную среду. Лидерами по количеству проектов являются Новосибирская, Свердловская и Нижегородская области. Нижегородская область стала лидером по развитости практики применения концессионных соглашений на территории РФ.

Регионы с высоким потенциалом. Показатель 45–60 %. Представленные в данном сегменте регионы характеризуются наличием относительно небольшого опыта реализации ГЧП-проектов (1–2 проекта), стабильной инвестиционной привлекательностью (6–8 баллов) и наличием нормативно-правовой базы в сфере ГЧП, находящейся в стадии становления. К категории регионов с высоким потенциалом

относится 17 субъектов РФ, развитие государственно-частного партнерства в которых находится на стабильно высоком уровне, это Пермский край, Ярославская область, Липецкая область, Самарская область и Ханты-Мансийский автономный округ, Пермский край и Республика Башкортостан. Представленные в данной группе регионы характеризуются качественным уровнем развитости институциональной среды, позволяющим системно применять механизмы государственно-частного партнерства (например, Воронежская и Ярославская области), высокой инвестиционной привлекательностью, и наличием обширной практики реализации проектов ГЧП.

Регионы со средним потенциалом. Показатель 35–45 %, на начало 2015 г. включены 16 регионов. Это регионы, в которых ГЧП характеризуется стадией формирования первичного опыта, но при этом создаются условия для гармоничного развития механизмов ГЧП (в частности проект «Строительство западного обхода г. Волгограда»), а также регионы, в которых усилиями администраций создаются условия для привлечения частного инвестора. Лидерами по росту в данной группе по сравнению с предыдущим годом стали Владимирская область, Республика Саха, Республика Бурятия, Хабаровский край.

Регионы с низким потенциалом. Показатель 25–35 %, сюда вошли 28 регионов. Они характеризуются низким уровнем развития нормативно-правовой базы, влияющей на реализацию проектов государственно-частного партнерства (в среднем 4 балла), а также низким уровнем их инвестиционной привлекательности. Среди регионов данной группы можно выделить Саратовскую и Кемеровскую области. Первая значительно поднялась в рейтинге благодаря запуску новых концессий, в том числе, в сфере обращения с бытовыми отходами. Вторая занимает более низкую позицию, чем в прошлом году, в связи с проведением качественной оценки институциональной среды. К лидерам годового роста данной группы можно также отнести Республику Хакасия, улучшившую показатель развитости институциональной среды и запустившую концессии в коммунальной сфере.

Регионы с очень низким потенциалом. Показатель 5–25 %, относятся чуть менее 20 субъектов РФ. За исключением нескольких регионов, таких как Республика Алтай, Чукотский Автономный округ, Забайкальский край, Тюменская область и Северная Осетия, практика применения механизмов государственно-частного партнерства в субъектах данной группы отсутствует, а институциональная среда не развита. Исходя из этого можно говорить о том, что государственно-частное партнерство на территории страны развито не в полной мере. Тем не менее, в данном

сегменте также есть положительная динамика — многие регионы, в частности Ямало-Ненецкий АО, Камчатский край, Забайкальский край, приступили к реализации пилотных проектов государственно-частного партнерства и при их успешной реализации могут рассчитывать на повышение в рейтинге.

На текущий момент к числу регионов с очень низким потенциалом относятся Республика Крым (77 место) и город Севастополь (81 место), тем не менее в данных субъектах РФ предприняты первые шаги для развития государственно-частного партнерства: проведено обучение государственных служащих специфике реализации проектов ГЧП в РФ, в стадии разработки находятся законы субъектов РФ об основах государственно-частного партнерства. Также стоит отметить что в Автономной Республике Крым ранее осуществлялась реализация 66 договоров концессий на основании Закона Украины от 16 июля 1999 г. № 997-XIV «О концессиях», тем не менее, большая часть из них не может быть перезаключена по причине несоответствия предмета заключенных соглашений, предмету, определяемому в ФЗ от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Данные проекты были учтены при расчете уровня развития ГЧП республики Крым. Это позволяет высоко оценить потенциал роста уровня развития государственно-частного партнерства в Севастополе и Республике Крым и видят большой потенциал для применения различных механизмов ГЧП для восстановления должного уровня инфраструктурной обеспеченности полуострова.

Исходя из проведенного анализа, можно отметить, что государственно-частное партнерство на территории страны развито не в полной мере, хотя имеются ряд положительных тенденций, что говорит о необходимости усиления взаимодействия с регионами «группы риска» по выстраиванию системной работы по развитию институциональной среды в сфере ГЧП. Однако, именно усилия региональных администраций из лидирующей части таблицы рейтинга при поддержке федеральных органов власти и институтов развития позволили, не смотря на вышеуказанные факторы, добиться роста, а не снижения общего уровня развития государственно-частного партнерства в России.

Дальнейший рост среднего уровня развития ГЧП в регионах России на 5–6 % в год в сложившихся экономических условиях возможен, только в случае выполнения следующих условий [59]:

1) реализация в большинстве регионов комплексных практико-ориентированных программ обучения специалистов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, вовлеченных в процесс

разработки и реализации проектов ГЧП, и как следствие, формирование эффективных проектных команд в регионах;

2) внедрение в регионах системного подхода к управлению проектами ГЧП, за счет регламентации процессов на каждом этапе от инициирования до мониторинга и контроля за ходом исполнения, и внедрения принципов проектного управления в работу соответствующих структур;

3) дальнейшее эффективное организационное, информационное, правовое и методическое сопровождение внедрения механизма частной концессионной инициативы;

4) реализация положений федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства в Российской Федерации»;

5) формирование и постоянное функционирование эффективных площадок по обмену опытом как позитивным, так и негативным, между регионами (запуск специализированного федерального портала, проведение соответствующих мероприятий в рамках федеральных округов и макрорегионов и пр.);

6) активизации отраслевых федеральных органов в части методического и организационного содействия проектам государственно-частного партнерства на местах. Все вышеуказанные меры будут способствовать ускоренному развитию государственно-частного партнерства в регионах Российской Федерации.

2.2. Концессия как форма государственно-частного партнерства

Из всех форм ГЧП можно выделить основные и наиболее часто используемые в практике механизмы ГЧП. Одним из таких механизмов является концессия. Более чем в 120 странах мира в настоящее время используется механизм концессии в управлении государственной собственностью, особенно активно концессионные соглашения используются в дорожной сфере.

Слово «концессия» происходит от латинского *concession* — разрешение (англ. *concession*) и означает уступку, соглашение, послабление, скидку.

Концессия (концессионное соглашение) — форма государственно-частного партнёрства, вовлечение частного сектора в эффективное управление государственной собственностью или в оказание услуг, обычно оказываемых государством, на взаимовыгодных условиях.

В целом концессионные соглашения являются одной из возможных форм государственно-частного партнерства, специфика которой заключается в сохранении титула собственности на объект соглашения за публичной стороной и в регулярных платежах концессионера (частного

инвестора) концеденту (публично-правовому образованию) за его владение и пользование.

В РФ Закон «О концессионных соглашениях» (№ 115-ФЗ) был принят 21 июля 2016 г. Цели данного закона: привлечение инвестиций в экономику РФ, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений, и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям [47].

Необходимость использования концессии в регионах обусловлена тем, что важную роль в реформировании управления и успешном социально-экономическом развитии территории играют ресурсы земельной и иной недвижимости, имущество, находящееся в государственной собственности субъекта РФ, качество управления этими ресурсами и регулирования земельно-имущественных отношений в целом. В связи с этим на первый план выступает проблема недостаточно эффективного управления региональной собственностью. В перечень концессионных объектов могут входить: объекты социальной инфраструктуры, жилищно-коммунальной сферы, котельных, электрических сетей, а так же дороги и исторические объекты.

Заключение концессионных договоров не повлечет за собой дополнительных расходов бюджета, а позволит пополнить доходную часть бюджета за счет расширения базы налогообложения юридических и физических лиц. Рассмотрим основные составляющие концессии [47].

После принятия в 2015 г. ФЗ-224 с 1 января 2016 г. можно будет использовать и другие формы концессий и ГЧП, общепринятые в мировой практике (BOT, DBOT, BOO, BOOT, BBO, Operation And Maintenance, LABV), представленные в табл. 2.3 [9].

Основы правового статуса концессий в Российской Федерации определены в следующих нормативно-правовых актах:

а) В российской практике *Федеральный закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (п. 13 ст. 3)*. В соответствии с законом, концедент вправе принимать на себя часть расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения и предоставлять концессионеру государственные или муниципальные гарантии в соответствии с бюджетным законодательством РФ. Размер принимаемых концедентом на себя расходов, а также размер, порядок и условия предоставления концедентом концессионеру государственных или муниципальных гарантий должны быть указаны в решении о заключении концессионного соглашения, в конкурсной документации, в концессионном соглашении [47].

Таблица 2.3
Сопоставление концессии и иных форм ГЧП*

Название механизма	Описание
1	2
1. Концессионные соглашения	
BOT (Build – Operate – Transfer) строительство – управление – передача	Частный партнер осуществляет проектирование и/или строительство (реконструкцию) объекта, эксплуатирует объект, получает доход от эксплуатации, а затем передает объект в собственность публичного партнера
DBOT (Design – Build – Operate – Transfer) проект – строительство – управление – передача	
ВТО (Build – Transfer – Operate) строительство – передача – управление	Частный партнер осуществляет строительство (реконструкцию) объекта, объект передается в собственность публичного партнера сразу после окончания строительства, частный партнер осуществляет эксплуатацию объекта и получает доход от эксплуатации.
BOO (Build – Own – Operate) или DBOO (Design – Build – Own – Operate) проектирование – строительство – владение – управление	Частный партнер осуществляет проектирование (строительство, реконструкцию) объекта, приобретает право собственности, затем осуществляет его эксплуатацию в течение согласованного с публичным партнером срока и получает доход от эксплуатации
BOOT (Build – Own – Operate – Transfer) или DBOOT (Design Build – Own – Operate – Transfer) проектирование – строительство – владение – управление – передача	Частный партнер осуществляет проектирование (строительство, реконструкцию) объекта, приобретает право собственности на объект, эксплуатирует объект в течение согласованного с публичным партнером срока и получает доход от эксплуатации. По истечении согласованного срока объект передается в собственность публичного партнера.
BBO (Buy – Build – Operate); LDO (Lease – Develop – Operate); WAA (Wrap – Around – Addition) покупка (аренда) – строительство – управление	Частный партнер приобретает или берет в аренду активы государства, модернизирует их, выступает в качестве оператора, не беря определенных обязательств по срокам передачи активов государству

1	2
2. Контракт жизненного цикла	
DBFO (Design – Build – Finance – Operate); PFI (Private Finance Initiative) : частная финансовая инициатива	Частный партнер осуществляет проектирование, строительство (реконструкцию) объекта, финансирование указанных мероприятий и эксплуатацию объекта по стандартам качества, согласованным с публичным партнером.
3. Аренда с правом или без права выкупа	
BOL/DBOLT/DBOL/DBOLT проектирование – строительство – владение – передача в аренду – выкуп	Частный партнер осуществляет проектирование (строительство, реконструкцию) объекта, приобретает право собственности, передает объект в аренду публичному партнеру (с правом выкупа либо без права выкупа)
4. Операторский контракт	
Operation And Maintenance: управление и эксплуатация	Частный партнер осуществляет эксплуатацию объекта в течении согласованного с публичным партнером срока, получает доход от эксплуатации, право собственности на объект остается у публичного партнера.
5. Совместное предприятие	
LABV (Local asset backed vehicles): совместное предприятие	Публичный и частный партнер создают совместное предприятие, которое выполняет проект ГЧП. Публичный и частный партнеры получают доход с вложенного в предприятие капитала.

**Источник:* Пояснительная записка к проекту Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации»

б) *Налоговый кодекс* (часть первая – Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146–ФЗ и часть вторая – Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117–ФЗ) предусматривает особенности исчисления и уплаты налога на добавленную стоимость (статья 174.1), налога на прибыль организаций и налога на имущество при заключении и исполнении концессионных соглашений.

в) Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2006 г. № 748 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении систем коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства,

в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов, предназначенных для благоустройства территорий, а также объектов социально-бытового назначения».

г) Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 257 — ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

д) Постановления Правительства Российской Федерации о типовых концессионных соглашениях в отношении:

- банков, предоставляющих безотзывные банковские гарантии, банков, в которых может быть открыт банковский вклад (депозит) концессионера, права по которому могут передаваться концессионером концеденту в залог, и в отношении страховых организаций, с которыми концессионер может заключить договор страхования риска ответственности за нарушение обязательств по концессионному соглашению от 15.06.2009 г. № 495;

- объектов здравоохранения, в том числе объектов, предназначенных для санаторно-курортного лечения от 14.02.2009 г. № 138;

- объектов культуры, спорта, организации отдыха граждан и туризма и иных объектов социально-культурного назначения от 09.02.2007 г. № 90;

- метрополитена и другого транспорта общего пользования от 22.12.2006 г. № 791;

- гидротехнических сооружений от 05.12.2006 г. № 747;

- морских и речных судов, судов смешанного (река-море) плавания, судов, осуществляющих ледокольную проводку, гидрографическую, научно-исследовательскую деятельность, паромных переправ, плавучих и сухих доков от 05.12.2006 г. № 746;

- речных портов, гидротехнических сооружений портов, объектов производственной и инженерной инфраструктур портов от 05.12.2006 г. № 745;

- объектов железнодорожного транспорта от 05.12.2006 г. № 744;

- систем коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов, предназначенных для благоустройства территорий, а также объектов социально-бытового назначения от 05.12.2006 г. № 748;

– аэродромов, зданий и (или) сооружений, предназначенных для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов, а также объектов производственной и инженерной инфраструктур аэропортов от 05.12.2006 г. № 739;

– по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии от 11.11.2006 г. № 673;

– объектов трубопроводного транспорта от 11.11.2006 г. № 672;

– объектов образования от 11.11.2006 г. № 671;

– автомобильных дорог и инженерных сооружений транспортной инфраструктуры, в том числе мостов, путепроводов, тоннелей, стоянок автотранспортных средств, пунктов пропуска автотранспортных средств от 27.05.2006 г. № 319;

– аэродромов, зданий и (или) сооружений, предназначенных для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов, а также объектов производственной и инженерной инфраструктур аэропортов от 05.12.2006 г. № 739.

Концессия стала наиболее популярным механизмом ГЧП, и теперь само понятие концессии и ГЧП многие считают тождественными, ставя знаки равно между ними, т. е. говоря о концессии, подразумевают ГЧП, и наоборот.

Отметим наиболее привлекательные для инвесторов отличительные черты концессии (табл. 2.4).

Таблица 2.4

Отличительные признаки концессии

Отличительные признаки концессии	Создание условий, благоприятных для бизнеса
	Самоокупаемость объекта концессии, прежде всего за счет доходов от эксплуатации
	Инвестор эксплуатирует объект после завершения строительства (реконструкции)
	Создание устойчивых, самостоятельных институтов развития проекта
	Наличие государственной поддержки, в том числе ассигнования инвестиционного фонда, использование средств бюджета и т. д.
	Компенсационные платежи – государство гарантирует инвестору в случае незаконных действий органов власти выплатить компенсацию

В статье 8 ФЗ № 115–ФЗ «О концессионных соглашениях» указаны следующие права и обязанности концессионера и концедента. Несмотря на преимущества, которые дает механизм концессии, необходимо рассмотреть и ряд недоработок законодательного уровня, которые

необходимо исправлять в самое ближайшее время. Предполагается, что в скором времени произойдет реформировании законодательной базы по вопросам ГЧП [47].

По словам председателя Подкомитета по развитию ГЧП Комитета Государственной Думы РФ по экономической политике и предпринимательству Х. М. Салихова, основная идея законодательных инициатив — упрощение процедуры заключения концессионных соглашений в сфере деятельности организаций коммунального комплекса. Для этого предполагается внести следующие поправки в закон о концессиях (табл. 2.5).

Кроме того, требуется ликвидировать ограничения и запреты, снижающие привлекательность проектов для рынка и повышающие их стоимость для государства.

Таблица 2.5
Предполагаемые поправки к закону № 115-ФЗ
«О концессионных соглашениях» [50]

Предполагаемые поправки к закону	Возможность заключать концессионные соглашения с несколькими концедентами
	Возможность заключать концессионные соглашения с унитарными предприятиями
	Установление цен (тарифов) в соответствии с законодательством и условиями концессионного соглашения
	Установить обязанность концедента передавать имущество в состоянии, соответствующем условиям соглашения
	Осуществление расходов на создание, реконструкцию объекта в случае и в размерах, предусмотренных концессионным соглашением

Рассмотрим порядок организации конкурсной процедуры, отбора концессионера и заключения концессионного соглашения. Процесс заключения концессионного соглашения подразделяется на три этапа:

Этап 1 — Принятие концедентом принципиального решения о заключении соглашения.

Этап 2 — Конкурсный отбор концессионера (включающих ряд последовательных и взаимосвязанных между собой стадий, начиная от сообщения о проведении конкурса и заканчивая определением его победителя).

Этап 3 — Непосредственно заключение соглашения посредством его подписания сторонами (включает исходящее от концедента предложение — оферту и его принятие — акцепт концессионером).

В типовом концессионном соглашении документе указаны предмет и объект соглашения, условия создания и (или) реконструкции объекта соглашения, порядок владения, передачи, пользования и распоряжения объектами имущества, порядок осуществления деятельности сторон по соглашению и т. д. общая схема реализации концессионного соглашения представлена на рис. 2.1 [32].

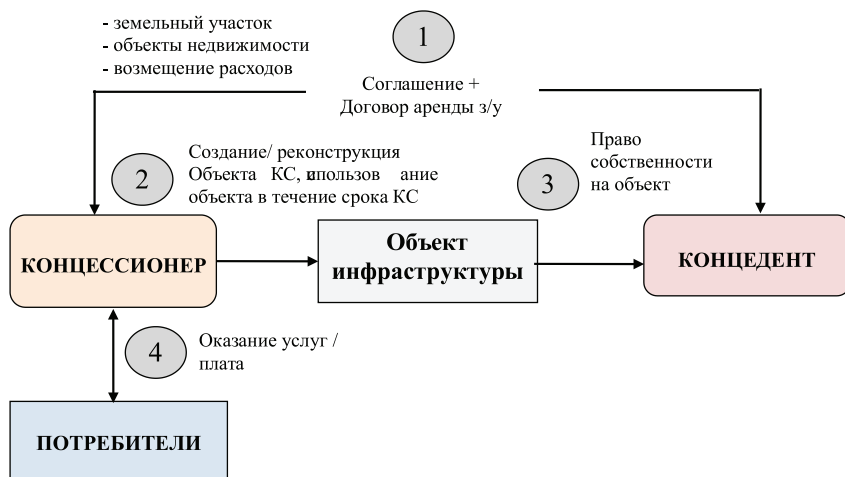


Рис. 2.1. Общая схема реализации концессионного соглашения (КС) [54]

Особенности применения концессионного соглашения:

- право собственности на объект соглашения остается у концедента на всем жизненном цикле проекта;
- возможность предусмотреть в соглашении гарантии минимальной доходности и компенсации затрат инвестора в случае возникновения различных событий;
- возможность предусмотреть в соглашении компенсацию расходов на создание и/или эксплуатацию объекта со стороны концедента, в том числе, включающую ожидаемую доходность и обслуживание займа по привлеченному финансированию;
- отсутствуют риски неисполнения концедентом своих расходных обязательств;
- обязательная эксплуатация объекта соглашения концессионером.

Отметим, что в основе концессионного соглашения лежит, прежде всего, властный акт государства или иного публичного образования.

Хотя он и не является основой к возникновению прав и обязанностей, но как основополагающий элемент все же необходим, поскольку без него не возникнет само ГЧП и не сможет быть заключено концессионное соглашение.

Не менее важен вопрос и о самих переговорах, о заключении концессионного соглашения. Главная идея подобных переговоров — достижение баланса интересов на весь период его действия. Мы считаем, что как на федеральном, так и на региональном уровне должен быть разработан документ, который установил бы общие требования, единые указания и рекомендации по проведению переговоров и достижению взаимного согласия для концедентов всех уровней.

Для представителей органов исполнительной власти субъектов РФ можно выделить следующие существенные преимущества заключения концессионных соглашений:

- привлечение внебюджетных средств для строительства, реконструкции и эксплуатации дорогостоящих инфраструктурных объектов, а также ускоренное развитие группы объектов инфраструктуры в отсутствии достаточного объема бюджетных средств;
- использование управленческого опыта, технологий и профессиональных компетенций частного партнера для реализации технологически сложных инфраструктурных проектов;
- разделение рисков по развитию отдельных объектов публичной инфраструктуры с частным партнером;
- улучшение инвестиционного климата региона и привлечение инвесторов (в том числе иностранных) в развитие публичной инфраструктуры.

Наряду с понятием «концессионное соглашение» в целях наиболее объективной оценки опыта заключения концессионных соглашений на территории РФ, в исследовании, проведенном НП «Центр развития ГЧП» в 2013 г., было выделено понятие «*концессионный проект*».

Концессионный проект — создание (реконструкция) и последующее использование (эксплуатация) одного или более объектов государственной или муниципальной собственности на основе заключенных концессионных соглашений. В соответствии с проведенным Минэкономразвития России в апреле 2013 года мониторингом количества концессионных соглашений в Российской Федерации, от регионов была получена информация о 70 концессионных соглашениях, находящихся на различных стадиях реализации (конкурсная процедура, заключение, реализация, реализованные), а в 2014/2015 г. их количество увеличилось до 427 соглашений [54].

2.3. Гарантии и риски государства и бизнеса при реализации ГЧП-проектов

Реализация проектов в рамках ГЧП всегда сопровождается рисками.

Риск — неопределенность, связанная с возможностью возникновения в ходе реализации инвестиционного проекта неблагоприятных ситуаций и последствий (увеличение инвестиционных затрат, снижение прибыли и т. п.).

Теоретически внедрение ГЧП должно снижать риски государства и частного сектора. Сотрудничество власти и бизнеса позволяет существенно увеличить шансы на успех при реализации инвестиционных проектов. Сравнительный анализ преимуществ и рисков позволяет объективно оценить стратегию развития ГЧП и формирования пакета конкретных инвестиционных проектов. В связи с ограниченной распространенностью модели реализации инвестиционных проектов на базе ГЧП рассмотрение данной практики применительно к России встречает известные затруднения. В последнее время в экспертном сообществе сформировались подходы к оценке проектных рисков [22].

Классификация рисков ГЧП

Для целей определения надлежащих способов и инструментов управления проектными рисками последние можно условно разделить на *традиционные*, характерные всем инвестиционным проектам, и *специфические*, возникающие для проектов, в которых участником выступает государство.

Итак, к числу *традиционных рисков* относятся следующие группы рисков:

1. *Проектно-строительные риски*, которые встречаются на этапе проектирования-строительства объекта и связаны с выбором технологии и ходом выполнения строительных работ:

а) риски, возникающие на стадии проектирования (например, задержка согласования проектной документации, недостаточный уровень проработанности проекта);

б) технологические риски (использование недостаточно апробированных технологий содержит в себе риски, связанные с вводом объекта в действие, снижением производительности труда, трудностями эксплуатации);

в) риски техногенного и природного характера (например, геологические неожиданности, плохая оценка местных условий);

г) риски срыва поставок (например, невыполнение на должном уровне функций поставщиков, подрядчиков и пр.);

д) риск возрастания сметной стоимости проекта (например, вследствие возникновения непредвиденных расходов по проекту);

е) риски, возникающие в связи с протестами населения, международных и общественных организаций (например, негативное воздействие на окружающую среду; недостаточный уровень технической безопасности проекта; непринятие проекта по идеологическим, культурным, религиозным, моральным, историко-архитектурным, национальным и иным мотивам; несоблюдение условий труда и неисполнение требований профсоюзного органа; ущемление прав человека, национальных меньшинств или других групп населения).

2. *Финансовые риски*, которые преимущественно могут возникнуть на этапе строительства объекта и связаны с условиями финансирования и способностью участников проекта соблюдать свои финансовые обязательства. Появление рисков данной группы приводит к необходимости изыскания дополнительного финансирования. Как показывает практика, финансовые риски не являются основными при реализации проектов ГЧП:

а) инфляционный риск (незапланированное повышение цен на оборудование и материалы, необходимые для реализации проекта);

б) риск изменения процентной ставки кредита (например, в кредитном договоре предусмотрена возможность изменения процентной ставки или задействованное финансирование на период строительства осуществляется по плавающей ставке);

в) риск изменения валютного курса (для контрактов деноминированных в иностранной валюте либо при использовании импортных поставок для проекта);

г) риск рефинансирования (невозможность добиться долгосрочного финансирования, приходящего на смену закончившегося).

3. *Управленческие риски*, которые возникают на стадии эксплуатации объекта, при этом риск смещается на объем выручки, производимой проектом, и на эксплуатационные затраты. Риски данной группы представляются значительными, потому что действуют в течение длительного срока, на который точность прогноза не может гарантироваться:

а) коммерческий риск (неверная оценка платежеспособного спроса, в частности, риск несоответствия фактической интенсивности движения расчетной);

б) риск установления неоптимальных тарифов (в случае нерегулируемого тарифообразования);

в) риск повышения эксплуатационных затрат (вследствие допущения управленческих ошибок, упущение или недооценка статей расходов,

повышение цен на сырье или некоторые закупки, исключительных климатических условий и пр.);

г) форс-мажорные обстоятельства (стихийные бедствия и т. п.).

В категорию *специфических рисков* следует относить следующие группы рисков [9]:

1. *Административно-политические риски*, т. е. риски, связанные с работой государственных (муниципальных) властных структур и возникающие на всех этапах реализации проекта:

а) коррупционный риск;

б) бюрократический риск;

в) законодательный риск (вероятность изменения нормативноправовой базы в сфере (или в процессе) реализации проекта);

г) риск увеличения налоговой нагрузки (например, увеличение налоговых обязательств вследствие изменений налогового законодательства);

д) риск изменения приоритетов в социально-экономическом развитии страны (или региона);

е) риск национализации, конфискации и иных аналогичных действий;

ж) риск досрочного расторжения (прекращения) контракта;

з) риск замены партнера в связи с административной реформой.

2. *Риски публичного партнерства*, т. е. риски, связанные с участием государственных (муниципальных) структур как партнера в реализации совместного проекта, возникают на протяжении всего срока реализации проекта и, в первую очередь обусловлены тем, что государство выступает в роли и как партнера, и как регулятора:

а) риски правового обеспечения (например, длительный процесс согласования различных материалов по проекту, задержка при выдаче административных разрешений и/или предоставление в распоряжение участков застройки);

б) риск отсутствия межведомственной координации (отсутствие координации действий и различие интересов среди государственных ведомств);

в) риск ненадлежащего выполнения условий соглашения со стороны государства (например, сокращение (или прекращение) бюджетного финансирования вследствие изменения приоритетов или секвестирования бюджетных расходов);

г) риск неразграниченности полномочий между уровнями власти;

д) риск ограниченности возможностей выхода из проекта и возврата осуществленных инвестиций;

е) риск избыточного контроля (например, вмешательство государства в реализацию финансирования и эксплуатацию проекта);

ж) риск тарифного и антимонопольного регулирования [12].

Частный партнер, как правило, несет следующие риски, связанные с проектированием, строительством и обслуживанием объекта инфраструктуры, являющегося предметом контракта государственно-частного партнерства:

- повседневные эксплуатационные и управленческие риски, связанные с задержками при получении разного рода необходимых разрешений, затруднениями, возникающими при осуществлении правоотношений с субподрядчиками, а также с различными превышениями планируемых расходов;

- риски, связанные со спросом на реализуемый объект или услуги, предоставляемые в соответствии с договором о государственно-частном партнерстве, а также риски, связанные с ожидаемыми доходами от эксплуатации объекта или предоставления услуг (риск неожиданно высокого или, напротив, низкого спроса по сравнению с первоначальными оценками состояния рынка);

- политические риски, которые могут быть следствием изменений в правительстве, изменений в направлениях государственной политики, особенно в области законодательного регулирования отношений, возникающих в рамках договоров о государственно-частных партнерствах, а также в сфере развития тех или иных областей инфраструктуры, вследствие коррупции, фаворитизма, нарушения договоров государством, а также вследствие различных затруднений, связанных с разрешением арбитражных споров;

- валютный риск, заключающийся в неожиданно происходящем значительном обесценивании, снижении стоимости либо, напротив, повышении стоимости денег (изменении курса валют), которое может оказать определенное негативное влияние на способность поставщика услуг осуществлять выплаты инвесторам.

Государственный партнер несет следующие риски:

- политические риски, заключающиеся в возможных изменениях государственной политики;

- риски банкротства, связанные с банкротством частной компании, объявляемом во время осуществления реализации проекта в рамках договора о государственно-частном партнерстве;

- риск, связанный с непредвиденными сложностями при приобретении земли, предназначенной для строительства на ней объекта инфраструктуры, а также с вопросами принудительного отчуждения земельных участков.

Управление рисками осуществляется в течение всего жизненного цикла проекта и призвано решить задачи идентификации и содержания рисков, предупреждения их возникновения, а также смягчения в интересах проекта.

Управление рисками проходит пять стадий (Public Private Partnerships. Risk Management. Queensland Government. 2002. P.7.):

1. Идентификация рисков. Выделение тех рисков, которые свойственны конкретному проекту.

2. Оценка рисков. Определение вероятности рисков, идентифицированных на предыдущей стадии, и их величины.

3. Распределение рисков.

4. Смягчение рисков. Меры по снижению рисков и вероятности их возникновения.

5. Мониторинг рисков.

Распределение рисков между различными участниками проекта является важным, поскольку влияет на стимулы деятельности частного сектора. В. Г. Варнавский утверждал, что каждый риск должен рассматриваться с трех позиций: как событие, которое может воздействовать на достижение целей проекта; с позиции вероятности совершения события (в процентах: незначительная – 0%, низкая – 25%, средняя – 45%, высокая – 75%) и степени этого влияния (например, по 10-балльной шкале) [12]. В результате становится возможным определить относительную стоимость отдельных рисков и грамотно отнестись к их распределению. Кроме перечисленных подходов к оценке рисков в законе 224-ФЗ установлены вероятностные отклонения (влияние рисков на затраты) (табл. 2.6).

В целях снижения рисков по реализации концессионного проекта рекомендуется предусмотреть [9]:

– резервы средств на непредвиденные инвестиционные и операционные расходы, обусловленные возможными ошибками проектной организации, пересмотром проектных решений в ходе строительства, непредвиденными задержками платежей со стороны партнёра или иных расчетов и т. п.;

– увеличение сроков выполнения отдельных видов строительных, монтажных и иных работ с целью создания резервов времени на случай непредвиденных задержек в реализации проекта (строительства);

– уменьшение объёмов производства (строительства), обусловленное отказами технологического оборудования, производственными и непроизводственными потерями т. д.

Выделяют пять основных подходов к управлению рисками [9]:

1. Избегание риска (если можно устранить причину возникновения риска или выбрать другую форму предоставления общественных услуг).

2. Предупреждение риска.

3. Страхование от риска (покупка плана страхования от рисков, которая повсеместно используется для финансирования рисков).

4. Передача риска тому участнику партнерства, который способен эффективнее управлять риском.

5. Принятие риска (принятие бремени потерь от риска, так как издержки на управление выше).

Таблица 2.6
Установленные законодательством вероятные отклонения
(влияние рисков на затраты) [46]

№ п/п	Виды рисков	Соответствующие статьи расходов (поступлений) по проекту	Вероятные отклонения
1	Риски создания объекта	Расходы на строительство, реконструкцию, техническое перевооружение объекта и т. д.	[5 %; 12 %]
2	Риски проектирования и подготовительных мероприятий	Расходы на прединвестиционной стадии проекта, в том числе: расходы на подготовку, выкуп земельного участка для размещения объекта и т. д.	[7 %; 15 %]
3	Риски эксплуатации объекта	Расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание объекта и т. д.	[15 %; 25 %]
4	Риски получения доходов от использования объекта	Выручка от оказания платных услуг населению равная выручке от реализации платных услуг (товаров, работ) населению по проекту в формате ГЧП в соответствии с прогнозным отчетом о финансовом результате	[20 %; 40 %]
5	Прочие риски	Иные риски, в том числе связанные с утратой объекта, политическими событиями не учтенными в вышеуказанных группах рисков и пр.	[5 %; 10 %]

Часто государственный и частный сектор используют разные методики оценки рисков. Так, например, публичный сектор в первую очередь оценивает социальную значимость проекта, уделяет внимание безрисковым его характеристикам. Частный же партнер при подсчете стоимости рисков склонен по максимуму включать все возможные рисковые премии.

В целях минимизации рисков, связанных с публичной стороной, должны существовать определенные гарантии частному партнеру. Такими гарантиями, например, в рамках концессионного соглашения могут выступать:

1. Государственная поддержка может быть выражена в форме защиты конкуренции. Это своеобразная государственная гарантия, выданная

концессионеру, которая фактически запрещает развитие конкурирующих проектов в той же области инфраструктуры в течение определённого периода и на определенной территории, до определенного порога.

2. Гарантии в виде дополнительных источников дохода. Благодаря этой возможности концессионер способен диверсифицировать свои инвестиции посредством участия в иных концессиях в виде предоставления дополнительных услуг или осуществления иных видов деятельности.

3. Гарантии исполнения обязательств. Данный вид может иметь форму гарантии поставки необходимой для эксплуатации объекта соглашения продукции.

4. Гарантии от неблагоприятного изменения валютного курса является одной из форм гарантий от неблагоприятных действий правительства.

5. Гарантии от потерь в связи с изменением валютного курса являются одной из форм гарантий от неблагоприятных действий правительства.

6. Гарантии от экспроприации являются другой формой гарантий от неблагоприятных действий правительства. Их функция заключается в обеспечении компании-концессионера и ее акционеров от экспроприации без соразмерной компенсации.

Чем больше управленческих функций делегируется частному партнеру, тем большие риски относятся на его счет. Однако здесь есть особенность, состоящая в том, что субъекты частного сектора не в состоянии принимать на себя некоторые определенные риски, по которым возможности управления ими у субъектов частного сектора существенно ограничены. Вообще, как показывает практика, субъекты частного сектора более тщательно, заинтересованно и обдуманно относятся к вопросам оценки рисков. Учет этого обстоятельства способствует обеспечению оптимизации распределения рисков и обеспечения высокой эффективности управления рисками.

Глава 3. РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ: ОТРАСЛЕВЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

3.1. Государственно-частное партнёрство в системе инструментов стратегического управления субъектом РФ

Интенсивное развитие российской экономики в условиях глобализации и растущей международной конкуренции зависит от способности регионов успешно конкурировать на мировом рынке посредством использования новых подходов к социально-экономическому развитию. В последние годы в России идет поиск механизмов эффективного взаимодействия государства и частного бизнеса в форме государственно-частного партнерства (ГЧП), приобретающие особую актуальность в условиях реализации кластерной политики. Значимость проблемы подчеркивается в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, где в качестве определяющего момента устойчивого экономического развития определено использование механизма государственно-частного партнерства.

Сущность стратегического подхода заключается в следующем.

Во-первых, регион рассматривается как организационная система, внешняя среда которой (национальная и зарубежная) становится не менее, а в ряде случаев более важной, чем внутренняя. Внешняя среда региона характеризуется неопределенностью и изменчивостью, неполнотой информации, таит угрозы и вызовы.

Во-вторых, чтобы выжить и развиваться в таких условиях, снизить неполноту информации, неопределенность и риски внешней среды, разрабатываются образ желаемого будущего (видение — *vision*, миссия, цели) региона и способы его достижения путем изменения региона и его окружения, т. е. стратегии. При этом цели соотносятся с ресурсами, возможностями, потенциалом региона.

В-третьих, поведение региона как организации направлено, главным образом, не на реагирование после случившегося, постфактум (устранение последствий, адаптацию к среде), а на предвидение, упреждающие действия. Поведение организации становится не только активным, но и проактивным.

В-четвертых, регион обеспечивает не просто экономический рост, а свое качественное изменение, т. е. социально-экономическое развитие.

Таким образом, развитие становится синонимом стратегического подхода, т. е. стратегический подход означает развивающий подход в условиях глобализации. Стратегический подход реализуется в стратегическом управлении.

Стратегическое управление регионом — это управление изменениями, развитием региона, обеспечивающее его конкурентоспособность в условиях глобализации на инновационной основе [63].

Особенности стратегического управления регионом определяются его сущностными чертами, назначением, миссией в составе государства, определяемыми необходимостью выполнения социальной функции в широком смысле этого слова как организации социума, жизни сообщества людей на определенной части государства, территории.

Субъектно-функциональный подход к региону позволяет дифференцировать его функции и синтезировать следующее понятие: регион — это государственно-территориальное образование, имеющее административные границы (иногда и государственные границы для приграничных или эксклавных территорий) и органы управления, в котором обеспечиваются: качество и уровень жизни людей (населения); условия ведения и развития предпринимательства; использование, воспроизводство и обновление территориального потенциала (экономического, социального, природно-ресурсного, научно-технического, инновационного, культурного и других видов потенциала) в интересах живущего и будущего поколений в рамках единого национального пространства.

Определение особенностей стратегического управления развитием региона основывается на исследовании его как системы и организации.

На базе системного подхода к региону можно выделить такие элементы региональной системы, как:

- *активные*: население, бизнес-сообщество, органы управления;
- *пассивные*: инфраструктура, институты, безопасность, экология.

Первые элементы являются носителями целей региона, *вторые* — обеспечивают их выполнение.

Исследование взаимосвязей этих элементов позволяет установить, что в региональной системе осуществляется преимущественно косвенное (опосредованное) управление, т. е. воздействие на объект управления через среду его обитания, жизнедеятельности. Содержание и методы стратегического управления на уровне региона существенно отличаются от управления бизнес-системами. Управление последними называют бизнес-администрированием в связи с прямым воздействием на объект

управления, предполагающим обязательное исполнение решений вышестоящего звена. Специфика государственного стратегического управления заключается в косвенном воздействии на независимые субъекты через их внешнее окружение (среду обитания).

Среда региона создает мотивацию и условия для развития населения и экономических субъектов и включает цели, стратегии, институты, инфраструктуру, факторы производства и другие элементы. Она является средой развития и основным субъектом управления в региональной системе.

Организационный подход к региону дополняет и развивает системный подход, учитывает не только противоречивый характер целей его элементов, но и то, что в организационных системах управление осуществляется в трех формах:

- 1) как целевое воздействие;
- 2) как самоорганизация;
- 3) как организационный порядок.

Целевое управляющее воздействие можно классифицировать по уровню воздействия как внешнее (федеральное) и внутреннее (региональное); по способам воздействия — как прямое и косвенное; по видам воздействия — как административное, экономическое и другие.

Региональная самоорганизация включает два типа: самоорганизацию бизнес-систем на рыночных принципах; и самоорганизацию людей на базе социальных регуляторов.

Организационный порядок в регионе проявляется на двух уровнях: внутрирегиональном и внутриорганизационном. Внутрирегиональный порядок основывается на федеральной и региональной нормативно-правовой базе и нацелен на поддержание государственной, экономической, общественной и других видов безопасности региона. Организационный порядок внутри региональных организаций проявляется в административном распорядке, режиме, регламенте работы, организационной структуре.

Таким образом, субъектом стратегического управления выступают не только органы управления, но и другие самоорганизованные элементы региональной системы.

Понятийный аппарат стратегического управления развитием региона, предложенный в работах (Шеховцева, 2002; 2005), основывается на общих понятиях теории стратегического управления [63].

Стратегическое управление (СУ) представляет собой деятельность по разработке и реализации миссии, важнейших целей организации и способов их достижения, обеспечивающих ее развитие в неопределенной, нестабильной внешней среде путем изменения и самой организации, и ее внешней среды.

Стратегическое управление — это непрерывный процесс выбора и реализации стратегий системы на основе прогноза внешней среды, распознавания проблем и гибких экспертных решений, направленных на создание и поддержание конкурентного преимущества организации. Стратегия — это комплекс установок, правил принятия решений и способов перевода системы из старого (существующего) положения в новое (целевое) состояние, обеспечивающее эффективное выполнение ее предназначения (миссии). Стратегия занимает двойственное положение. С одной стороны, она является последним звеном в цепочке целевых ориентиров: миссия — видение — цели — стратегия (целевой аспект), а с другой — начальным звеном в цепочке способов достижения целей: стратегия — стратегический план — программа — проект (реализационный аспект). С точки зрения целевого аспекта, стратегическое управление социально-экономическим развитием региона — это деятельность по разработке и реализации миссии, важнейших целей и способов хозяйственного развития, роста уровня и качества жизни населения территориального образования путем прогрессивного изменения потенциала и структуры региона в соответствии с изменениями внешней среды. С точки зрения реализационного аспекта, стратегическое управление развитием региона — это деятельность по целенаправленному изменению условий воспроизводства экономических и социальных процессов жизнеобеспечения в регионе в соответствии с его миссией и целями в изменяющейся внешней среде.

Стратегия экономического развития региона — это система долговременных, наиболее важных целевых установок и мер в отношении уровня и качества жизни населения, производства и других отраслей народного хозяйства, формирующих валовой региональный продукт (ВРП) и его структуру, доходов и расходов, бюджета, налогов, инвестиций, цен и других элементов, обеспечивающих достижение поставленных целей [63].

В современных условиях формирования государственной и региональной экономической политики кластерный подход декларируется в качестве одной из базовых парадигм стратегического управления [23].

Кластерный подход — это несколько особый взгляд на традиционные проблемы того или иного региона. Не случайно по мере осознания места и роли кластеризации экономики в повышении конкурентоспособности территорий правительства и региональные администрации во всем мире инициируют и активизируют политику выращивания и развития кластеров. Эти тенденции стали укрепляться и в современной России [58].

В практике регионального управления кластерная модель реализации экономической политики рассматривается как один из наиболее эффективных механизмов повышения конкурентоспособности региона

на основе модернизации его производственного сектора, активизации инновационной деятельности, создания условий для осуществления масштабных инвестиционных проектов.

Кластерная политика характеризуется, прежде всего, формированием взаимосвязей между экономическими субъектами — участниками кластера, упрощением доступа к новым технологиям, распределением рисков в различных формах совместной экономической деятельности, организацией совместных научно-исследовательских работ, совместным использованием знаний и основных фондов [37].

В толковом словаре Ожегова дается следующее определение: кластерная политика — это деятельность органов государственной власти и государственного управления, отражающая общественный строй и экономическую структуру страны, а также деятельность партий» и других организаций, общественных группировок, определяемая их интересами и целями [48].

По общим типам кластерную политику классифицируют на:

- *политику посредничества* — создание условий для конструктивного диалога внутри кластера;

- *политику стимулирования спроса* — формирование потребительских предпочтений в регионе;

- *образовательную политику* — формирование необходимых компетенций и подготовка кадров высокой квалификации в регионе;

- *политику стимулирования внешних связей* — устранение торговых барьеров;

- *политику создания благоприятных структурных условий.*

Так как, реализация кластерной политики зависит от территории и интересов ее участников, то она должна реализовываться на трёх уровнях: федеральном, региональном и уровне бизнес-структур (табл. 3.1).

Рассмотрим основные этапы реализации кластерной политики в РФ, которая берет свое начало с разработки методических рекомендаций по развитию кластерных инициатив в регионах России в 2008 г. (Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации (Департамент стратегического управления (программ) и бюджетирования) «О реализации кластерной политики в Российской Федерации» от 26 декабря 2008 года n 20615-ак/д19).

На федеральном уровне.

1 этап — 2005 г. Стратегия развития науки и инноваций в РФ на период до 2015 года.

2 этап — 2012 г. Стратегия инновационного развития РФ на период до 2020 года.

Таблица 3.1

Реализация кластерной политики [55]

Реализация кластерной политики		
Федеральный уровень	Региональный уровень	Уровень бизнес-структур
Создание гибких механизмов, обеспечивающих поддержку кластерных инициатив в регионах	Создание гибких благоприятных условий для возникновения и развития кластеров	Создание условий для получения дополнительной прибыли

На уровне регионов – Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах РФ, кластерные программы. В этих документах определены цели, задачи и принципы кластерной политики.

В настоящее время формирование кластеров предусмотрено в нормативно-правовых актах инновационного законодательства субъектов РФ, как законы: регулирующие общие вопросы социально-экономического развития субъектов РФ; которыми утверждаются концепции и программы социально-экономического развития субъектов РФ; регулирующие развитие малого и среднего предпринимательства; промышленную политику и формирование промышленных зон; повышение инвестиционной привлекательности и реализацию приоритетных инвестиционных проектов; поддержку отдельных отраслей [30].

Следует отметить, что в законах, регулирующих инновационную деятельность, применение кластерной политики широкого распространения не получило: из 52 законов, принятых в 47 субъектах РФ, кластеры упоминаются только в законах двух регионов – Алтайского края и Новосибирской области (3,8%).

В настоящее время реализуется 29 программ, 9 концепций и 2 стратегии инновационного развития. Формирование кластеров предусмотрено в 11 из них (27,5% от принятых документов) [51].

Следует отметить, что недостаточно развита на уровне субъектов РФ законодательное закрепление механизмов кластерной политики.

При реализации кластерного подхода возникают проблемы, которые можно условно разделить на общие трудности и специфику социально-экономической обстановки в конкретном регионе.

На федеральном уровне следует выделить проблемы, как:

– основная особенность, осложняющая реализацию какой-либо кластерной политики – это существенные различия, наблюдающиеся между кластерами в зависимости от их отраслевой принадлежности, местоположения и внутренней организации;

- власти различного уровня пытаются заимствовать опыт «лучших практик» кластеризации, что приводит к формированию региональных и национальных политик с аналогичными целями и инструментами;

- повсеместное развитие кластеров с одной и той же специализацией;

- политизированность термина «кластер», использование кластера как современный модный бренд;

- реализация кластерной политики направлена на объединение и взаимоувязку интересов различных сторон, вовлечённых в процесс кластеризации;

- до настоящего времени в России отсутствуют комплексные кластерные программы, которые в развитых странах являются главным инструментом государства в сфере активизации развития кластеров.

Нам уровне регионов можно выделить следующие проблемы:

- эффективность проводимой в российских регионах кластерной политики сдерживается недостаточной степенью координации действий различных сторон, принимающих участие в формировании и реализации инновационной политики; что приводит к неритмичности выделения средств в течение срока создания кластеров и низким показателям отдачи вложенных средств.

- проблема закрепления кластерной политики в инновационном законодательстве субъектов РФ;

- высокая степень бюрократизации процесса принятия решений и слабое участие бизнеса в софинансировании инновационных проектов;

- слабая информационная поддержка при продвижении инвестиционного проекта в регионе;

- препятствием для развития государственно-частного партнерства является слабая вовлеченность частного бизнеса в процесс выбора направлений (приоритетов) научно-технической и инновационной деятельности, по которым органы исполнительной власти планируют партнерские отношения.

- неопределенность условий государственного контракта, когда государство в случае уменьшения бюджетного финансирования оставляет за собой право снижать объемы выделенных средств.

В качестве приоритетов развития кластерной политики следует выделить:

- совершенствование нормативно-правового регулирования, через законодательное закрепление механизмов кластерной политики на уровне субъектов РФ;

- внедрение новых форм информационного обеспечения, позволяющих выявлять и формировать инновационные кластеры;

- обеспечение информационно-аналитической поддержки кластеров, через создание агентств регионального развития осуществляющих консультации и услуги предприятиям-резидентам кластеров, а также мониторинг реализации кластерных инициатив;

- формирование организационной структуры управления кластерами и обеспечения эффективной организации бизнес-среды, через создание условий (активное поощрение инновационного развития и модернизации инновационного развития корпоративных структур) в которых участники кластера должны конкурировать за кадры, квоты и др.

- обеспечение устойчивого развития существующих и стимулирование появления новых кластерных инициатив;

- разработка методики оценки эффективности развития кластеров в субъектах РФ, посредством разработки критериев оценки;

- формирование системы подготовки и переподготовки квалифицированных кадров для нужд региональных кластеров, через привлечение квалифицированных специалистов из других регионов и стран, а также обеспечение тесного взаимодействия отраслевой и вузовской науки со специалистами предприятий кластеров [57].

Применение механизмов ГЧП в кластерном развитии регионов способно обеспечить возможность осуществления общественно значимых проектов, повысить эффективность проектов за счет участия в них частного бизнеса, как правило, более эффективного в условиях рынка, чем государственные институты. Применение механизмов партнерства государства и бизнеса способно обеспечить снижение нагрузки на бюджет благодаря привлечению частных средств и переложению части затрат на пользователей (коммерциализация предоставления услуг), возможности привлечения лучших управленческих кадров, техники и технологий, повышению качества обслуживания конечных пользователей.

Таким образом, можно сказать, что *государственно-частное партнерство* — это метод оптимального решения органами государственной власти и местного самоуправления стоящих перед ними задач развития. Путем привлечения государством в качестве партнеров — частных инвесторов финансирующих организации.

Основными причинами использования механизма государственно-частного партнерства являются:

- 1) использование обязательств органов власти по развитию общественной инфраструктуры;
- 2) повышение доступности и улучшения качества оказания услуг;
- 3) повышение эффективности использования бюджетных средств;

- 4) привлечение внебюджетных инвестиций и компетенций частного сектора;
- 5) соблюдение сроков и смены строительства;
- 6) создание условий для экономического роста;
- 7) внедрение инноваций.

Регион получает инструмент, стратегию и перечень реальных, готовых к запуску проектов с заинтересованными инвесторами, а также значительно улучшает инвестиционный климат и привлекает новые проекты. Решения для региона:

1. Стратегия развития региона, отраслевые программы и мастер-планы развития одобренные федеральными властями.

2. Перечень реальных, проработанных, готовых к запуску проектов и механизмов их реализации.

3. Инвесторы (российские и зарубежные), готовые участвовать в развитии региона.

4. Ресурсы финансовых институтов и федерального бюджета на развитие регионов.

5. Управление регионом на новом уровне, применяя современные информационные технологии, департамент стратегического планирования, корпорацию и фонды развития.

6. Возможность заменить на инвестиционные проекты многие бюджетные затраты.

Основными сферами применения ГЧП в регионах РФ являются: транспорт (автодороги, мосты, развязки, скоростные трамваи, железнодорожные пути, вокзалы, аэропорты, порты), управление отходами (мусороперерабатывающие заводы, перевалочные пункты, полигоны), энергоэффективность, вода, подготовка территории, социальное развитие, информатизация и государственное управление, безопасность и правопорядок.

Таким образом, для реализации кластерных инициатив в субъектах РФ и успешной практики ГЧП необходимо наличие эффективной административной структуры, развитие частного сектора и инновационной среды. Решение этой проблемы возможно путем разработки комплекса практических мер по развитию системы ГЧП и концептуальному обоснованию предложений по совершенствованию данного механизма на уровне субъектов Российской Федерации. Необходимо: *Во-первых*, формирование и нормативное закрепление концептуальных основ развития ГЧП посредством разработки структурной модели государственно-частного партнерства и обоснование ее структурных элементов. *Во-вторых*, разработать Концепцию развития ГЧП на уровне региона с описанием

основных ее разделов. *В-третьих*, создать специальный орган по подготовке, запуску и управлению проектами ГЧП — Региональный центр государственно-частного партнерства. *В-четвертых*, подготовить квалифицированные кадры в сфере ГЧП через взаимодействие с ведущими научно-образовательными учреждениями региона.

Предложенный концептуальный подход к развитию системы ГЧП на уровне субъектов РФ будет способствовать обеспечению достижения баланса интересов всех субъектов экономической деятельности в регионе (государство-предприниматели-население).

3.2. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере

В современных условиях возрастает роль ГЧП, как механизма стимулирования и реализации инновационного потенциала для реализации масштабных модернизационных проектов в разных секторах экономики.

Государственно-частное партнерство в научно-технологической и инновационной сферах — это юридически оформленные равноправные договорные отношения на фиксированный или неопределенный период времени между государством и бизнесом с целью реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и научных исследований.

В инновационной области государственно-частное партнерство можно определить как совокупность организационно-правовых отношений, действий государства и частного бизнеса, направленных на построение инновационной экономики в стране. Следовательно, в рамках государственно-частного партнерства, миссия государства — создание «правил игры» и комфортных условий для всех участников, подготовка соответствующих кадров, обеспечение необходимой базы данных по разработанным технологиям, а также их доступность коммерческим предприятиям; задача науки — предлагать новые идеи и их разработки; роль бизнеса — материализация научных замыслов.

Инструменты и условия инвестирования проектов ГЧП в инновационной сфере [17]:

- обеспечение средствами реализации проекта достаточными финансовыми;
- наличие необходимой инновационной инфраструктуры для реализации проекта, в том числе создание специализированной компании, составляющей проект ГЧП;
- наличие технико-экономического обоснования и бизнес-плана, с учетом признанных международных методик и условий финансирования;

- наличие долгосрочных государственных финансовых гарантий;
- окончательная готовность проекта согласно проектной и финансовой концепции;
- наличие всех правовых условий для осуществления проекта, в том числе контрактов, лицензии и др.;
- поддержка проекта со стороны региональных органов власти;
- справедливое распределение проектных рисков между всеми участниками проекта.

Содержание и результативность государственно-частного партнерства также зависит от сущности государственной политики. Государственная политика задает векторность и интенсивность реализации ГЧП. Далее следует процесс воплощения политики государства в различных формах правовой, экономической, технологической и иных видах взаимодействия менеджмента государственных и частных предприятий. Формы взаимодействия государства и бизнеса чрезвычайно многообразны, соответственно, многочисленны способы интеграции интересов через организационно-хозяйственный механизм ГЧП. Партнерство государства и частного капитала должно способствовать улучшению условий для инноваций, который требует соответствующей политики в таких сферах, как макроэкономическое регулирование, корпоративное управление, антимонопольное законодательство, рынок труда, финансово-кредитная система.

В финансовой сфере важными методами привлечения частного сектора к решению общественно значимых задач являются: разработка и принятие сбалансированных мер налогового стимулирования инновационной деятельности; совершенствование механизмов долевого финансирования государством научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ; совершенствование механизмов кредитования экспорта высокотехнологичной продукции; создание новой или использование существующей сети фондов с продуманными инвестиционными декларациями и четко сформулированными задачами; приобретение зарубежных активов.

Сырьевая направленность в развитии экономики России за последние десятилетия привела к технологической деградации, существенному сокращению высокотехнологических производств полного цикла, что отражается на инновационном спросе. Как известно, на современном этапе до 80 % роста ВВП в развитых странах достигается за счет инновационного сектора (в России примерно до 10 %).

Как показывает зарубежный опыт, без ГЧП в научно-технической инновационной сфере нормальное развитие и функционирование современной национальной инновационной системы невозможно. Наиболее рациональным является оформление отношений партнеров

в рамках некоторой программы, формируемой на основе интерактивных взаимодействия бизнеса, государственных исследовательских организаций и государственных органов управления. Организационные формы управления партнёрским проектом определяются его направленностью (децентрализованное сетевое управление, специально создаваемые консорциумы и исследовательские центры). Наиболее типичной практикой в странах ОЭСР является создание правительствами рамочных программ. Некоторые программы ГЧП включают совместный вклад и разделение каждого ресурса. В других требуется смешение соинвестирования с разделением труда между непосредственными исполнителями проекта. Роль и степень вовлечения каждого партнера может варьироваться в процессе реализации ГЧП (табл. 3.2).

Все многообразные формы ГЧП в научно-инновационной сфере зарубежных стран сегодня в России не в полной мере развиты. Все ограничивается инновационными проектами государственного значения. Так, в качестве форм можно выделить кооперативные соглашения, договоры о совместной деятельности и договоры на научные исследования и инновационное сотрудничество.

В последние годы в России приняты основные стратегические документы (Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г.) и нормативно-правовые акты, которые будут способствовать инновационному развитию России в ближайшее десятилетие.

В рамках реализации Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года была проведена реструктуризация сектора высшего образования, нацеленная на развитие исследований в университетах, углубление кооперации вузов с компаниями реального сектора экономики.

Были приняты программы развития 15 ведущих вузов в рамках проекта «5–100», Президентская программа повышения квалификации инженерных кадров, Программа поддержки граждан, поступивших в ведущие иностранные образовательные организации, «Глобальное образование».

Утверждены программы инновационного развития 60 крупнейших компаний с государственным участием, создано 35 технологических платформ, сформирована система грантового и поддержки заёмного финансирования инновационных проектов бизнеса в рамках государственной программы «Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности» и деятельности институтов развития. По направлению поддержки территорий инновационного развития сформировано 25 пилотных инновационных территориальных кластеров, расположенных в 20 субъектах Федерации.

Таблица 3.2
Зарубежный опыт реализации ГЧП в инновационной сфере [17]

Страна	Вид поддержки	Распределение финансовых средств	Масштабы деятельности	Основные направления деятельности
1	2	3	4	5
Австралия	Программа кооперативных исследовательских центров (КИЦ)	Поддержка в виде денежных средств и нефинансовых ресурсов (in-kind) 3/4 инвестиций — средства австралийской Программы КИЦ, университетов, государственных исследовательских организаций (ГИО); 1/4 — средства промышленных компаний и неправительственных источников.	В настоящее время функционирует — 90 КИЦ, сформировано сначала 15 центров, в 2003 г. — 63, в 2010 г. — 43. В среднем центр объединяет — 15 организаций, из них 40 % составляют университеты, 32 % — фирмы, 24 % — гослаборатории. Средний годовой бюджет центра составляет 1,3 млн евро, с учетом вклада нематериальных средств — 4 млн евро.	Исследования и разработки в области обороны, медицины, образования, сельского хозяйства, рыболовства, лесного хозяйства, информации и коммуникаций, обрабатывающей и добывающей отраслях, строительстве и транспорте и др.
Австрия	Программа Kplus и Kind/Knet	Поддержка в виде грантов Для программы Kplus (период финансирования 4 года и дальнейшая пролонгация): 35 % — средства программы, 20 % — средства местных правительств, 5 % — средства других государственных источников (университеты, ГИО и т. п.). Для программы Kind/Knet: 33 % — средства Министерства экономики и труда, 51 % — промышленных компаний.	В настоящее время имеется 18 центров Kplus и 17 Kind/Knet-центров и сетей. Партнерами в Kplus-центрах являются 260 компаний, 115 университетов и 20 неуниверситетских исследовательских организаций. Партнерами Kind/Knet-центров являются 74 компании, 22 университета, 7 неуниверситетских организаций. Ежегодный бюджет центра Kplus составляет — 2,0–4,5 млн евро. Центр Kind/Knet составляет — 0,75–5,5 млн евро	Математическое и имитационное моделирование; нанотехнологии, материаловедение, технологии обработки поверхностей, химия и биотехнологии; информационные технологии, механика, электроника, технологии измерения, автоматическое управление.

Окончание табл. 3.2

1	2	3	4	5
Видная	Головные технологические институты	Поддержка: 50 % – средства ГТИ 50 % – вклад институтов знаний (научно-исследовательских институтов и университетов) и бизнеса. Могут участвовать зарубежные партнеры и малые предприятия.	Четыре государственных технологических института (ГТИ), из них 2 являются виртуальными организациями (аутсорсинг); остальные 2 – институты смешанного типа. На один институт приходится – 8 государственных научно-исследовательских организаций и 20 компаний. На один ГТИ в среднем приходится 7,25 млн евро в год.	Долгосрочные исследования и разработки в области телекоммуникаций для ведущих секторов промышленности; – установление связи между исследованиями в области пищевых продуктов и в области биологических наук и биомедицины; – междисциплинарные исследования металлов; – создание базы знаний в области полимеров.
США	Программа перетехнологий (<i>Advanced Technology Program – ATP</i>)	<i>Поддержка в виде грантов</i> , соглашений о совместном проведении исследования (<i>CRADA</i>), заключение контракта. Две схемы организации работ: – схема I (отдельная компания), – схема II (совместное предприятие) – компаний, которые платят не менее 60 % стоимости проекта, 40 % коммерческие партнеры.	В 2003 г. число центров превысило 700 организаций, из них 90 % промышленные фирмы, 10 % правительства штатов, федеральные лаборатории и федеральные агентства. Стоимость программы в 2003 г. составила 72,3 млн долл.	Составление карт технологических дорог промышленности; технологии для переловых и сложных систем; технологии обрабатывающей промышленности XXI в.; нанотехнологии; передовые материалы и химия; информационные технологии, электроника и фотоника, биотехнологии и др.

Выделяют следующие элементы инновационной структуры, эффективное развитие которых могло бы оказать в России стимулирующее воздействие на инновационную деятельность: технопарки; Венчурные инновационные фонды; технико-внедренческие особые экономические зоны; наукограды; лизинг (финансовая аренда); Инвестиционный фонд РФ; ОАО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий»; ОАО «Российская венчурная компания» (ОАО «РВК»); Банк развития; Внешэкономбанк [17].

Инвестиционные фонды и фонды венчурного финансирования – финансовые инструменты ГЧП, позволяющие привлекать бюджетное финансирование в проекты ГЧП. Господдержка из инвестиционного фонда осуществляется в трех формах: прямое софинансирование проектов; участие в акционерном капитале компании, которая будет заниматься тем или иным проектом; система государственных гарантий.

Фонд венчурного финансирования предназначен для инвестиций в ценные бумаги или предприятия с высокой или относительно высокой степенью риска в ожидании очень высокой прибыли. В марте 2000 г. соответствующим распоряжением правительства РФ был утвержден *Венчурный инновационный фонд (ВИФ)* – некоммерческая организация с государственным участием. Он стал называться «фондом фондов», так как его деньги вкладывались как первоначальные инвестиции в венчурные фонды, работающие на коммерческой основе и формирующиеся в основном за счет внебюджетных средств.

Перед ВИФ стояли две основные задачи:

- создание региональных и отраслевых венчурных фондов с государственным участием, вкладывающих средства в технологический инновационный бизнес;

- поддержка начальной стадии реализации инновационных проектов, выполняемых российскими инновационными предприятиями, создающими продукцию и технологии, относящиеся к перечню критических технологий федерального уровня. В Самарской, Московской, Саратовской, Новгородской, Томской и других областях России, Республике Татарстан, г. Москве, Пермском и Красноярском крае стали создаваться региональные венчурные фонды с российским капиталом. Общая капитализация этих фондов составила 2,24 млрд руб., в том числе 25 % – средства федерального бюджета, 25 % – средства региональных бюджетов, 50 % – частные средства.

Обособленные экономические зоны – инструменты ГЧП, основная цель которого – создание новых точек экономического роста. Государство стремится создать для инвесторов максимально привлекательные экономические

условия хозяйствования на определенной территории: за счет средств бюджета финансируется создание инфраструктурных объектов, инвесторам предоставляются льготные таможенные и налоговые режимы. Для этого 22 июня 2005 г. был принят Федеральный закон № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

Законом предусмотрено создание двух типов ОЭЗ: промышленно-внедренческих и технико-внедренческих. *Целью функционирования промышленно-внедренческих ОЭЗ* является развитие обрабатывающих отраслей промышленности, высокотехнологичных отраслей, производства новых видов продукции и развития транспортной инфраструктуры.

Целью функционирования технико-внедренческих ОЗ является создание и реализация на их территории научно-технической продукции, доведение ее до промышленного применения, включая изготовление, испытание и реализацию опытных партий, а также создание программных продуктов, систем сбора, обработки и передачи данных.

Технико-внедренческие ОЭЗ (ТВ ОЭЗ) предназначены для создания на их площадях научно-технических парков, сети научно-технологических кластеров, обеспечивающих трансфер технологий, совместного использования оборудования и телекоммуникационных систем, а также других региональных научно-технических систем на основе объединения научных, образовательных, производственных и инфраструктурных ресурсов на приоритетных направлениях развития науки и техники. Сегодня в четырех зонах технико-внедренческого типа зарегистрированы семь резидентов: два — в ОЭЗ в Санкт-Петербурге (профиль деятельности — точное приборостроение), два — в Москве (Зеленоград — микро-, нано- и информационные технологии), два — в Дубне (ядерное и физическое направление и информационные технологии) и один — в Томске (ИТ-технологии, нано- и биотехнологии). По прогнозным расчетам Министерства экономического развития России, одна ОЭЗ должна дать до 14 тыс. новых рабочих мест и до 1 млрд рублей дополнительных ежегодных налоговых поступлений в бюджет.

За 10 лет действия Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» создано 33 ОЭЗ четырех типов — 6 технико-внедренческих, 9 промышленно-производственных, 15 туристско-рекреационных и 3 портовые.

На территории ОЭЗ всех типов на 1 января 2016 года зарегистрировано 435 резидентов (порядка 70 резидентов с участием иностранного капитала из 29 стран мира), в том числе в 2015 году привлечено 114 новых инвесторов с общим объёмом заявленных инвестиций 102 млрд рублей. Объём инвестиций, в том числе капитальных вложений, осуществлённых

резидентами ОЭЗ, составил 177,6 млрд рублей, объём товаров (услуг), произведённых резидентами ОЭЗ, за 2015 год составил более 35 млрд рублей, создано более 3 тыс. рабочих мест, объём налогов, уплаченных резидентами оставил 5 млрд рублей.

Наукограды являются разновидностью территорий научно-технического и инновационного развития с льготным экономико-правовым режимом и также отнесены к одной из форм ГЧП.

Наукоград представляет собой муниципальное образование со статусом городского округа, градообразующим научно-производственным комплексом, имеющим высокий научно-технический потенциал и отвечающий определенным критериям. Статус наукограда, срок его действия (5 лет) и его приоритетные направления научной, научно-технической, инновационной деятельности, соответствующие государственным приоритетам РФ, стали утверждаться Правительством РФ с 2004 г. К наукоградам в России относят: г. Обнинск Калужской области, г. Мичуринск Тамбовской области, г. Реутово и г. Фрязино Московской области, р.п. Кольцово Новосибирской области, г. Петергоф, г. Пушкино, г. Троицк, г. Жуковский, г. Протвино и др. Наукограды Подмоскovie имеют весьма широкий спектр специализации как в фундаментальной, так и прикладной науке.

В настоящее время из федерального бюджета финансируются только дополнительные расходы наукоградов в виде субвенций на основании сводной бюджетной росписи в пределах утвержденных в установленном порядке лимитов бюджетных обязательств на очередной год.

Технопарк (программа «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий в 2006–2010 гг.» принята 10.03.2004 г.) — это также структура кооперации, созданная, как правило на базе высшего учебного заведения с целью использования его научного потенциала и коммерциализации разработанных технологий через создание и развитие имеющихся на территории технопарка малых инновационных предприятий. В технопарках в сфере высоких технологий могут осуществлять свою деятельность организации, оказывающие юридические, финансовые, информационно-технологические, маркетинговые и другие услуги, а также бизнес-инкубаторы, деятельность которых направлена на реализацию венчурных проектов [17].

Создание технопарков финансируется из средств федерального, регионального и местных бюджетов при участии частных инвесторов. Технопарки в сфере высоких технологий создаются на территориях Московской, Новосибирской, Нижегородской, Калужской, Тюменской областей, республики Татарстан и Санкт-Петербурга. Органы исполнительной

власти субъектов РФ и местного самоуправления в рамках своих полномочий обеспечивают решение земельных и социальных вопросов.

Сегодня в нашей стране действует 16 промышленных технопарков, в которых расположено 930 компаний, работающих в высокотехнологичных секторах промышленности. К 2020 году должны быть созданы ещё минимум 49 индустриальных парков и 22 промышленных технопарка. За счёт этого появится около 70 тыс. новых рабочих мест, ежегодный совокупный объём выпуска промышленной продукции увеличится на 312 млрд рублей, а бюджеты всех уровней будут получать дополнительно 40 млрд рублей налоговых поступлений в год [59].

Основным источником финансирования инновационных разработок выступает федеральный бюджет, который напрямую финансирует РАН, РАСХН и некоторые другие академии, в составе которых сосредоточено большинство исследовательских институтов. Бюджетное финансирование ведется также за счет институтов развития (Инвестиционный фонд, Российскую венчурную компанию, госкорпорации, включая Банк развития, Внешэкономбанк и другие).

Инвестиционные ресурсы в виде прямого финансирования инновационной деятельности поступают также по линии государственных закупок. Инновационная продукция — следствие длительной разработки и достаточно пролонгированного эффекта от ее использования. И если при размещении госзакупок главным критерием становится минимизация затрат (а инновационная продукция на первой стадии, как правило, дороже), то конкурс выигрывают старые модификации товаров, позволяющих на данный момент сократить затраты. Федеральный закон, регламентирующий систему госзакупок в России, не стимулирует производство инновационной продукции.

К источникам бюджетного финансирования инновационно-технологических разработок относятся и федеральные целевые программы (ФЦП). На финансирование раздела «Наука, инновации и передовые технологии» выделяется до 15 % общего объема финансирования ФЦП. При этом уровень исполнения государственной части федеральных целевых программ составляет не более 40 %.

Эффективность функционирования институтов развития в инновационно-инвестиционной сфере требует действенного правового механизма. Система нормативно-правовой базы ГЧП предполагает наличие единого федерального закона, раскрывающего сущностные процессы партнерских отношений, законодательное обеспечение отношений партнеров по ГЧП, четкое разграничение прав и обязанностей как бизнеса, так и государства. Пока же правовая база и управление ГЧП строится

по сферам экономики, которые участвуют в партнерских отношениях (имеется отдельный закон по концессиям особым экономическим зонам и некоторые другие), это не приводит к созданию единой эффективной законодательной базы. Сложившееся отношение к ГЧП не способствует и созданию единой институциональной среды, по сути, приводит к ведомственной разобщенности, что нежелательно, особенно применительно к инновационной сфере. Развитие инноваций в стране требует единой системы, способствующей координации, преодолению ведомственной принадлежности и единой (в целом по стране) системы управления.

Необходимо создание центров совместных исследований и разработок (Центры коллективного использования — ЦКИ).

Центры совместных исследований и разработок (центры коллективного пользования — ЦКП) представляют собой совместную форму кооперации государственных научных организаций и организаций частного бизнеса, ориентированных на проведение совместных исследований и разработок в сфере научно-технологической и инновационной деятельности.

На базе ЦКП будут выполнять исследования и разработки связанные с доведением технологий до стадии их практического применения, с участием инвесторов, осуществляющих финансирование исследований и разработок в объеме и на условиях, предусмотренных договорами (соглашениями), с последующей передачей им прав на объекты интеллектуальной собственности и результаты научно-технической деятельности

В контексте вышеизложенного, ГЧП в инновационной сфере можно охарактеризовать как долгосрочный институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и областях научных исследований, причем эффективность такого альянса обеспечивается не столько прямым объединением финансовых ресурсов на условиях софинансирования, сколько максимально полным использованием синергизма возможностей каждого из участников проекта и совокупным сокращением рисков.

3.3. Развитие государственно-частного партнерства в инфраструктурных отраслях

На современном этапе развития экономики наиболее актуальными являются вопросы функционирования инфраструктуры. Дальнейшее развитие и размещение производительных сил, перспективы территориальной организации хозяйства и расселения в регионах России в условиях рыночной экономики в значительной степени зависят от развития инфраструктуры, всех звеньев инфраструктурного комплекса.

Современное понимание инфраструктуры экономики предполагает выделение в ее структуре следующих элементов (блоков):

- производственная инфраструктура;
- социально-бытовая;
- институциональная;
- персональная;
- экологическая.

Комплекс отраслей производственной инфраструктуры (электроэнергетика, автомобильные и железные дороги, порты, аэропорты, трубопроводный транспорт, коммунальное хозяйство) является наиболее уязвимым местом российской экономики. Его состояние — источник возможных структурных техногенных и иных кризисов и катастроф. Основные фонды крайне изношены (например, дорожно-транспортный сектор РФ изношен на 29%) [62]. За последние 15 лет практически не осуществлялись инвестиции в развитие инфраструктуры, не строились новые мощности.

Важнейшими причинами такой ситуации являются:

- 1) недостаток бюджетных средств для обеспечения расширенного воспроизводства в отраслях инфраструктуры;
- 2) институциональная неготовность собственника (государства и муниципальных образований) к передаче определенных прав на инфраструктуру бизнесу (в первую очередь в рамках ГЧП);
- 3) высокие риски инвестирования в капиталоемкие объекты при отсутствии гарантий государства.

Одним из наиболее эффективных механизмов привлечения частных инвестиций в развитие общедоступной (публичной) инфраструктуры представляется такая форма ГЧП, как концессия. Заключение концессионных договоров не повлечет за собой дополнительных расходов бюджета, а позволит пополнить доходную часть бюджета за счет расширения базы налогообложения юридических и физических лиц [21.]

Наиболее типичными задачами применения концессии в инфраструктуре, это:

- а) в сфере транспорта — строительство автодорог и организация пассажирских перевозок;
- б) в сфере жилищно-коммунального хозяйства — передача муниципального жилищного фонда на обслуживание коммерческой фирме, создание управляющих компаний в сфере управления и обслуживания жилищного фонда; обеспечение жилого сектора теплом и горячей водой;
- в) в социальной сфере — создание социально-реабилитационного центра для несовершеннолетних; сотрудничество в области образования;
- г) в сфере недвижимости — строительство гостиниц и реализация программ по обеспечению жильем молодых семей;

д) в сфере охраны окружающей среды и благоустройства — реконструкция территории городских садов и площадей, сооружение набережных и т. п.

По данным рейтинга регионов ГЧП, наибольшее число проектов ГЧП реализуется в жилищно-коммунальной сфере — 33 % от общего числа в 2014/2015 гг. В 2013/2014 гг. лидерство по данной позиции принадлежало социальной сфере (56 проектов), но уже в 2014/2015 гг. увеличении общего числа проектов в данной сфере (165 проектов), их доля в общем количестве составила 28 % (вместо 43 % в 2013/2014 гг.). Значительно возросло число ГЧП-проектов в энергетической сфере — с 22 (или 17 %) в 2013/2014 гг. до 163 проектов (или 28 %) в 2014/2015 гг. В транспортной сфере изменения произошли в меньшей степени: общее число проектов ГЧП увеличилось на 34 проекта (с 30 в 2013/2014 гг. до 64 в 2014/2015 гг.), но их доля от общего числа проектов составляет всего 11 % (табл. 3.3).

Таблица 3.3
Реализация ГЧП-проектов по сферам в субъектах РФ [53, 56]

Сфера, год Форма проекта	Комму- нальная		Социаль- ная		Транс- портная		Энергети- ческая		Общий итог	
	2013/2014	2014/2015	2013/2014	2014/2015	2013/2014	2014/2015	2013/2014	2014/2015	2013/2014	2014/2015
Договор аренды с инвестиционным обязательством	1	5	3	24	—	2	—	23	4	54
Контракт жизненного цикла	—	1	4	—	1	1	—	—	5	2
Государственные закупки с отсрочкой платежа	1	—	2	—	3	—	—	—	6	—
Концессионное соглашение	14	180	27	64	21	33	17	149	79	427
Соглашение о ГЧП	7	9	21	71	11	14	7	9	46	103
Всего	23	194	57	165	36	64	24	163	140	586

*Источник: составлено по данным Рейтингов регионов ГЧП 2013/2014, 2014/2015 гг.

Следует отметить, что число заключенных концессионных соглашений в 2013—2014 году не учитывались данные по большинству муниципальных концессий. В 2014—2015 годах количество концессий

увеличилось более чем 5 раз и составило 427. Это обусловлено более достоверным предоставлением информации со стороны субъектов РФ. Из общего числа проектов ГЧП в среднем 57 % находится в стадии реализации, 9 и 14 % реализованы до 2013 и 2014 года, соответственно.

Тем не менее, в 2014 году было заключено 170 новых концессионных соглашений, большинство из которых по объектам коммунальной сферы — (системы водоснабжения, теплоснабжения и водоотведения), из которых более 80 % заключается в малонаселенных пунктах (до 10 тысяч человек). Лидерами по числу заключаемых концессионных соглашений на муниципальном уровне являются Республика Татарстан (45 соглашений), Амурская область (38), Республика Бурятия и Ивановская области (по 19). Среди Федеральных округов лидером остается Приволжский Федеральный округ, а аутсайдером СКФО [54].

Проведенное Центром развития ГЧП в 2013 г. в интересах Министерства экономического развития России исследование, посвященное оценке инфраструктурной обеспеченности и инфраструктурных разрывов в субъектах РФ, позволяет сделать выводы о практике реализации концессионных соглашений в России в отраслевом разрезе. Из 79 проектов (47 % от всех ГЧП-проектов), наибольшее количество проектов реализуется в социальной и транспортной отраслях. Это обусловлено наиболее приоритетными задачами, как федерального, так и регионального масштаба в области долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Анализ проектов по отраслевой принадлежности представлен на рис. 3.1.

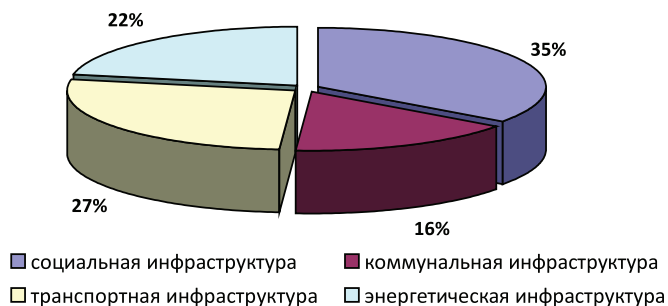


Рис. 3.1. Количество проектов в отраслях инфраструктуры [56]

Таким образом, наибольшее количество концессий применяется в *социальной сфере* (35%), из них 11 концессий — в сфере здравоохранения, 10 — в сфере спорта и туризма, 5 — в сфере образования и 1 — в сфере культуры.

В транспортной инфраструктуре было реализовано 21 соглашение, в том числе: железнодорожная инфраструктура – 1, речные и морские порты – 1, авиационная инфраструктура – 2, дорожная инфраструктура – 17.

В коммунальной инфраструктуре было реализовано 14 соглашений: в том числе водоснабжение и водоотведение – 7, очистные сооружения – 1, утилизация отходов – 6.

В энергетической сфере было реализовано 17 соглашений, в том числе: газоснабжение – 1, теплоснабжение/теплоэнергетика – 14, электроэнергетика/электроснабжение – 2 [54].

Система здравоохранения имеет особую значимость для применения концессионных соглашений, поскольку возрастает объем расходов на общественное здравоохранение, проводится реформа этой сферы, а также растет роль частного сектора, что приводит к расширению возможностей для ГЧП в целом.

ГЧП, в частности концессии имеют сильные преимущества перед системой государственных закупок, которые выражаются в том, что частный партнер строит объекты инфраструктуры для последующего использования в будущем в собственных интересах. При схеме ГЧП применяется комплексный подход, выражающийся в том, что проектирует, строит и эксплуатирует этот объект одна и та же организация [9].

На настоящий момент в России осуществляется 11 концессионных проектов в области объектов инфраструктуры здравоохранения, которые находятся на разных стадиях реализации (табл. 3.4).

Следует выделить, что:

1. Большинство проектов связаны с реконструкцией и дальнейшей эксплуатацией объекта здравоохранения, например, в Москве передана в концессию Городская клиническая больница № 63 с обязательством по модернизации и реконструкции объекта (стоимость проекта – 4,37 млрд рублей), или реконструкция помещений в здании роддома в Новосибирской области (стоимость проекта – 97 млн рублей).

2. Период, на который заключается концессионное соглашение в сфере здравоохранения, достаточно продолжителен и занимает, как правило, от 7 до 49 лет.

3. Во всех концессионных проектах, приведенных в табл. 3.4, отсутствует прямое софинансирование со стороны государства. Бюджетное финансирование установлено только в двух из рассмотренных соглашений, где покрытие расходов на оказание бесплатных медицинских услуг идет не из Фонда обязательного медицинского страхования (ОМС), а из средств бюджета.

4. Только в одном случае оговаривается тариф, а во всех остальных действует отсылка к тарифному соглашению, существующему на соответствующий год.

Таблица 3.4

Примеры концессионных проектов в сфере здравоохранения

Примеры сделок	Создание или реконструкция	Срок КС	Условие о концессионной плате
1	2	3	4
Чебоксары 2013 Диагностический центр БУ «Республиканская клиника» в г. Чебоксары Чувашской Республики	Создание	13 лет	Размер: 10 000 руб. Порядок оплаты: единовременная выплата в течение первого года эксплуатации объекта соглашения
Москва 2012 Объект здравоохранения, расположенный по адресу: улица Дурова, д. 24, стр. 3, д. 26, стр. 1, 2, 4, 6	реконструкция	49 лет	Размер: не менее 1 000 000 руб. ровно (критерий конкурса). Порядок оплаты: начальный разовый фиксированный платеж, вносимый в течение 30 рабочих дней с момента подписания соглашения
Новосибирск 2009 Помещения в здании роддома	реконструкция	22 года	Размер: устанавливается на основании протокола конкурсной комиссии о результатах проведения конкурса или на основании решения концедента о заключении соглашения Порядок оплаты: ежеквартально в течение всего периода эксплуатации
Новосибирск 2009 Стоматологическая поликлиника	реконструкция	20 лет	Размер: не менее 1 305 000 руб. (критерий конкурса) Порядок оплаты: ежеквартально с момента заключения соглашения и до окончания срока действия соглашения
Казань 2010 Медицинский центр, осуществляющий деятельность в области охраны и восстановления репродуктивного здоровья	создание	10 лет	Размер: 1 000 000 руб. Порядок оплаты: единовременная выплата в течение 3 месяцев со дня заключения соглашения

Окончание табл. 3.4

1	2	3	4
Казань 2012 Центр амбулаторно-го гемодиализа	рекон-струкция	7 лет	Размер: 30 % от чистой прибыли, полученной концессионером в результате реализации соглашения. Порядок оплаты: ежегодно
Казань 2012 Центр амбулаторно-го гемодиализа	рекон-струкция	7 лет	Размер: 30 % от чистой прибыли, полученной концессионером в результате реализации соглашения. Порядок оплаты: ежегодно
Казань 2013 Объект здравоохранения	рекон-струкция	15 лет	не установлена
Тверь 2012 Детская поликлиника на 200 посещений в смену	создание	12 лет	Размер: 10 000 руб. Порядок оплаты: единовременная выплата в течение первого года эксплуатации объекта соглашения

В условиях сокращения бюджетных расходов на **систему образования** с 600 до 400 млрд рублей важным вопросом представляется привлечение частных инвестиций и компетенций не только в строительство и эксплуатацию объектов образования, но и непосредственно в образовательный процесс [54].

В России доля привлеченных частных инвесторов в систему дошкольного образования остается достаточно низкой — 4–5 % по сравнению с развитыми западными странами (для сравнения, в Великобритании — 22 %, в Австрии — 18 %, в Германии — 12 %). Инфраструктурный разрыв в системе дошкольного образования в России остается достаточно ощутимым.

Возможно решение проблемы с использованием механизмов государственно-частного партнерства, в частности заключение концессионных соглашений. Существуют две приоритетные концессионные модели, на основе которых могут быть реализованы инфраструктурные проекты в системе дошкольного образования. Одним из выходов в данной ситуации может стать появление на рынке комплексных операторов, которые могли бы осуществлять техническое обслуживание и эксплуатацию учреждений и оказывать конечную образовательную услугу потребителю.

В настоящее время рынок таких операторов не сформирован и в целом по стране отсутствует платежеспособный спрос населения на оказание платных образовательных услуг в дошкольных учреждениях.

1. Модель «Строительство — передача — обслуживание»

При данной схеме (англ.— ВТО) частный инвестор осуществляет строительство и обслуживание объекта, но не имеет отношения к образовательному процессу. Возмещение затрат происходит через арендные платежи по договору субаренды.

На территории РФ по данному принципу реализованы 2 проекта: реконструкция детского сада «Жарки» в Новосибирской области общей вместимостью 124 места и стоимостью 60 млн рублей; строительство АНОО Центр развития «Золотой ключик» в Пермском крае вместимостью 121 место и стоимостью 40 млн рублей. Для частного инвестора модель не устойчива, так как основной источник дохода — субарендные платежи, и не предусмотрено прямой платы концедента концессионеру.

Для публичного партнера характерна высокая нагрузка на бюджет и риск, связанный с привлечением частных инвесторов.

2. Модель «Строительство — обслуживание — передача»

По итогам принятия поправок в Федеральный закон «О концессионных соглашениях», позволяющих осуществлять прямые платежи концедента концессионеру, для государства и инвестора может быть востребована модель, которая имеет английскую аббревиатуру BOT.

При реализации инфраструктурных проектов на основе данной модели возможна организация частным партнером и обслуживания здания и образовательного процесса. Возвратность средств осуществляется через прямые платежи концессионеру. Основной риск для частного партнера заключается в поиске заемных средств, поскольку титул собственности по истечении концессионного соглашения переходит публичному партнеру. Для государства модель является наиболее привлекательной, поскольку снижает нагрузку на бюджет и обеспечивает создание инфраструктуры на взаимовыгодных условиях. Основной риск возникает, если концессионер оказывает конечную образовательную услугу, поскольку в настоящий момент рынок операторов образовательных услуг в системе дошкольного образования отсутствует.

Для развития системы дошкольного образования на территории России и реализации инфраструктурных проектов необходимо соблюдение следующих базовых условий: оптимизация нормативно-правовой базы; создание рынка операторов конечной образовательной услуги; стимулирование платежеспособного спроса населения на дополнительные образовательные услуги [9].

Объекты энергетической и коммунальной инфраструктуры входят в число наиболее приоритетных отраслей для реализации концессионных соглашений в Российской Федерации. Коммунальная сфера долгое

время находилась без внимания со стороны частного сектора по причине традиционной ответственности органов государственной и муниципальной власти, отсутствия долгосрочных тарифных программ, отсутствия законодательно закрепленных конкурсных процедур на право аренды коммунального имущества и ряда других факторов.

Основной формой привлечения бизнеса в коммунальную и энергетическую инфраструктуру являлись договоры аренды. Однако такая форма партнерства не может быть эффективной для данной отрасли, поскольку ответственность за модернизацию и развитие арендуемых основных фондов целиком лежит на собственнике данных фондов и не переходит к арендатору, который отвечает только за их эксплуатацию и содержание.

Вместе с тем, отрасль нуждается прежде всего в техническом обновлении. Договоры аренды, предусматривающие инвестиционные обязательства, слишком сложны, а потому вероятностных распространения невелика. Исходя из этого, концессионные соглашения представляются наиболее эффективным способом модернизировать коммунальную инфраструктуру, привлекая инвестиции со стороны частного сектора.

Примеры заключенных концессионных соглашений:

- концессионное соглашение в отношении имущественного комплекса систем коммунальной инфраструктуры водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод города Перми от 26 апреля 2013 г;

- концессионное соглашение «Строительство водозаборной скважины глубиной 290 м по ул. Пролетарская», заключенное между ООО «Теплоэнерго» и Министерством экономического развития Новосибирской области от 2012 года;

- концессионное соглашение «Строительство блочно-модульной газовой котельной мощностью 0,9 МВт по адресу: НСО, Татарский р-н, с. Дмитриевка, пер. Банный, 7а, заключенное между ООО «Татарская тепловая компания» и Министерством экономического развития Новосибирской области. Строительство по данному соглашению было завершено к концу октября 2012 г.

Таким образом, видно, что в субъектах РФ органы власти и частные инвесторы пока недостаточно активно вовлечены в развитие коммунальной инфраструктуры [54].

Государство заинтересовано в привлечении частного инвестора для модернизации отрасли, но по сути тот инструментарий, который находится в распоряжении инвестора не позволяет реализовать потенциал всей отрасли и на это есть ряд причин:

1) Ограничение роста тарифов без учета инвестиционной нагрузки. Это лишает гарантии частного инвестора получения платы за эффективное

управление и фиксированного коммерческого дохода на осуществленные инвестиции.

2) *Несовершенство правового поля для реализации инфраструктурных проектов в отрасли по концессионной модели.* В частности большое количество ограничений по обеспечительскому пакету концессионного соглашения.

Центром развития ГЧП были проведен анализ реализации проектов ГЧП в разрезе по формам и отраслям инфраструктуры России за 2015 г. (табл. 3.5).

Таблица 3.5

Статистика реализации проектов ГЧП, прошедших стадию коммерческого закрытия в разрезе по формам и отраслям инфраструктуры [26]

Отрасль	Уровень реализации	115-ФЗ	РГЧП	Иные формы	Общий итог
1	2	3	4	5	6
Транспортная инфраструктура					
Автомобильные дороги и элементы обустройства автомобильных дорог	Федеральный	3	—	7	10
	Региональный	8	2	—	10
	Муниципальный	5	1	1	7
Аэродромы и сопутствующая инфраструктура аэропортов	Региональный	1	1	2	4
Железнодорожный транспорт	Региональный	—	2	—	2
Общественный транспорт общего пользования	Региональный	1	—	2	3
Системы контроля безопасности ПДД, весогабаритного контроля и общественного порядка	Федеральный	1	—	—	1
	Региональный	4	3	2	9
	Муниципальный	1	—	—	1
Социальная инфраструктура					
Здравоохранение	Федеральный	1	—	—	1
	Региональный	22	6	17	45
	Муниципальный	3	3	2	8
Образование	Региональный	6	7	2	15
	Муниципальный	14	28	1	43
Социальное обслуживание населения	Региональный	1	1	—	2
	Муниципальный	16	—	6	22
Физическая культура и спорт	Региональный	6	3	—	9
	Муниципальный	5	1	1	7

Окончание табл. 3.5

1	2	3	4	5	6
Культура и культурное наследие	Региональный Муниципальный	2 7	— —	2 —	4 7
Туризм	Региональный Муниципальный	1 8	— —	— —	1 8
Коммунальная инфраструктура					
Централизованные системы водоснабжения и водоотведения	Муниципальный	310	—	—	310
Производство и передача тепловой энергии	Муниципальный	280	—	—	280
Обращение с ТКО	Региональный Муниципальный	9 22	2 1	— —	11 23
Городское благоустройство	Муниципальный	2	—	—	2
Энергетическая инфраструктура					
Производство и распределение электрической энергии	Муниципальный	25	—	—	25
Освещение городских и сельских поселений	Муниципальный	2	—	1	3
Общий итог		766	61	46	873

Если рассмотреть рынок проектов ГЧП в отраслевом разрезе, то можно выделить следующие тенденции:

1) Региональные и муниципальные администрации постепенно перенимают опыт структурирования проектов ГЧП федерального уровня в отрасли автомобильных дорог — спрос на модернизацию автодорожной инфраструктуры в российских публично-правовых образованиях по-прежнему высокий.

2) Одна из наиболее динамично развивающихся отраслей для реализации проектов ГЧП — создание систем контроля безопасности ПДД, весогабаритного контроля и поддержания общественного порядка. Несмотря на ряд законодательных неопределенностей, многие субъекты РФ готовы реализовывать такие проекты именно по модели ГЧП.

3) Отрасль здравоохранения традиционно привлекательна там, где есть достаточный гарантированный поток через платежи системы ОМС и маржинальные платные услуги, или там, где публичный партнер готов инвестировать в создание объекта здравоохранения.

4) Сейчас проекты ГЧП в отрасли обращения с ТКО инвесторы готовы к долгосрочному партнерству при условиях комплексности проекта на каждом из этапов обращения с отходами. Спрос на реализацию таких проектов со стороны частных инвесторов постоянно растет.

В 2015–2016 гг. ожидается существенное увеличение практики внедрения концессионных проектов в регионах России. Основные предпосылки:

- Поручение Президента России до 2016 года обеспечить передачу в концессию частным операторам всех неэффективных ГУПов и МУПов.
- Развитие правового регулирования концессий. Запуск механизма частной инициативы с 1 мая 2015 года.
- Озабоченность субъектов РФ о своей позиции в рейтинге регионов по уровню развития ГЧП [59.]

Ключевыми факторами, влияющими на успешность применения концессионных соглашений в региональной практике, являются: наличие нормативно-правовой базы; наличие в регионе специализированных государственных органов или структур, обладающих необходимыми компетенциями и полномочиями по сопровождению проектов ГЧП; стабильная политическая конъюнктура в данном регионе и отсутствие видимых политических рисков; развитая социально-экономическая политика субъекта; наличие конкуренции между частными компаниями, способными участвовать в реализации концессионных соглашений; системный подход к развитию инфраструктуры и привлечению для этих целей внебюджетных средств (наличие стратегии развития инфраструктуры субъекта Российской Федерации, или программы привлечения внебюджетных инвестиций, в том числе с применением механизмов ГЧП).

Таким образом, в условиях нестабильности экономики, высокого уровня социально-экономической дифференциации регионов такой инструмент, как концессия, может и должен стимулировать более активное использование инвестиционных возможностей государственной власти и частного сектора.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Взаимодействие государственных и муниципальных органов власти с частными бизнес-структурами в настоящее время становится все более приоритетной основой для становления устойчивых темпов роста и развития экономики регионов страны. Добиться значительных успехов в реализации крупных экономических проектов общегосударственного значения можно, только создав общий эффект от объединения усилий государства и бизнеса.

Государственно-частное партнёрство – важнейший и наиболее универсальный механизм, значение которого в России с каждым годом возрастает и уже создаёт необходимый эффект, причём партнёрство по всем сферам экономической и социальной политики.

В рамках теоретического исследования были систематизированы научные подходы и изучена терминология ГЧП и муниципально-частное партнерство, его основные формы и механизмы реализации, а также предложена расширенная трактовка термина «государственно-частное партнерство» в стратегическом управлении регионом.

Обобщен отечественный опыт реализации ГЧП в разрезе субъектов РФ, что позволило выделить его в качестве важнейшего инструмента инвестиционной привлекательности региона. Проведен сравнительный анализ методик составления «Рейтинга регионов ГЧП» 2013–2015 гг., по результатам которого систематизированы факторы, раскрыты их характеристики, параметры и критерии их оценки. Анализ развития ГЧП в субъектах РФ проводился через призму следующих факторов (которые также учитывались при составлении Рейтинга-ГЧП):

а) организационно-правовая структура государственно-частного партнерства в регионе;

б) опыт реализации проектов ГЧП;

в) инвестиционная привлекательность региона для инфраструктурных инвесторов. По каждому фактору проведена оценка их развития в субъектах РФ.

Проведенное исследование нормативно-правовой базы в сфере ГЧП на федеральном и уровне субъектов РФ, позволило выделить основные особенности системы региональной нормативно-правовой базы о ГЧП. Выявлено, что соответствующие нормативно-правовые акты на начало 2016 г.

приняты в 75 субъектах РФ. Принятые законы следует разделить на 2 группы: детальные и рамочные. Систематизация нормативно-правовых документов позволила выделить основные принципы, виды и механизмы ГЧП, применяемые в РФ. Были рассмотрены проблемы нормативно-правового регулирования процессов ГЧП и их взаимосвязь с инвестиционной деятельностью регионов. Проведена группировка правовых актов по задачам и объему регулирования в сфере инвестиционной деятельности как платформы развития государственно-частного партнерства. Проведен анализ уровня и динамики инвестиционной привлекательности субъектов РФ, в результате чего определена роль государственно-частного партнерства как важнейшего инструмента инвестиционного процесса.

Проведен анализ практики реализации ГЧП-проектов в России и их особенности, представлен анализ рейтинга регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства за 2012–2015 гг. Выделены проблемы и перспективы развития механизма государственно-частного партнерства в реальном секторе экономики в субъектах РФ. На основе анализа и оценки практики реализации ГЧП-проектов на уровне субъектов РФ концептуально обоснованы предложения по совершенствованию механизма ГЧП на уровне региона. Значительное внимание уделено вопросам развития концессионных соглашений в региональном и отраслевом аспекте, а также гарантий и рисков государства и бизнеса при реализации ГЧП-проектов.

Также сделаны выводы, что использование государственно-частного партнерства в российской практике позволяет осуществлять решение задач, поставленных государством в стратегических планах и концепциях развития страны. Так, в Концепции развития РФ до 2020 года механизм ГЧП представлен как наиболее перспективный инструмент стимулирования развития экономики. В настоящее время заслуживают внимание такие ГЧП-проекты, как: строительство и реконструкция автомагистралей; модернизация объектов транспортной инфраструктуры; развитие кластерных зон.

Определена необходимость использования органами государственного и местного управления механизмов ГЧП как метода внебюджетного финансирования развития инфраструктуры для ускорения экономического роста региона. Выделены ряд недостатков, препятствующих развитию государственно-частного партнерства в регионах: отсутствие квалифицированно подготовленных проектов, недостаточная квалификация кадров, предпочтение модели использования бюджетного финансирования, отсутствие специализированных органов и учреждений,

координирующих процесс ГЧП и т. д. Даны предложения по созданию центров государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации.

Проведённый анализ позволил выявить следующее: для реализации кластерных инициатив в субъектах РФ и успешной практики ГЧП необходимо наличие эффективной административной структуры, развитие частного сектора и инновационной среды.

Научная новизна заключается в разработке и исследовании теоретических аспектов государственно-частного партнёрства на уровне субъектов РФ; систематизации зарубежного опыта в области ГЧП; выделения особенностей нормативно-правового регулирования ГЧП в России; определении роли ГЧП в процессе инновационного развития регионов; анализе практики реализации конкретных проектов ГЧП в субъектах РФ и государственного регулирования этой деятельности. Рассмотрение вопросы развития ГЧП в системе инструментов стратегического управления субъектом РФ, а также выявлению проблем, препятствующие использованию механизма ГЧП (концессии) и определению перспектив развития. Все это позволило сформулировать ключевые проблемы развития механизмов ГЧП в России на современном этапе и предложить ряд рекомендаций по оптимизации этого процесса.

Тема исследования является многоаспектной и в ее рамках рассмотренные и предложенные подходы, безусловно, требуют дальнейшей детализации и дополнительных исследований.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абрамов О. К. Синтез определения термина «Реальный сектор экономики» / О. К. Абрамов // Реальный сектор. — 2013. — № 2. — С. 11–12.
2. Айрапетян М. С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства // Государственно-частное партнерство в России : [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.ppp-russia.ru/analitica/item-1.html>.
3. Алексеева К. И. Мировая практика взаимодействия государства и бизнеса в условиях Российской Федерации / К. И. Алексеева // Проблемы экономики и менеджмента. — 2012. — № 2. — С. 119–121.
4. Алпатов А. А. Государственно-частное партнерство. Механизмы реализации / А. А. Алпатов, А. В. Пушкин, Р. М. Джапаридзе. — М. : Альбина Паблишерс, 2010. — С. 23.
5. Антонова К. А. Теоретические основы государственно-частного партнерства / Антонова К. А. // Вестник университета. — М. : ГОУ ВПО «ГУУ». — 2011. — № 22. — С. 132–134.
6. Ариончик А. А. Сущность понятия государственно-частного партнерства / А. А. Ариончик // В сборнике: Государственные и корпоративные закупки как форма государственно-частного партнерства сборник научных статей. — Москва. — 2014. — С. 61–65.
7. Белокрылова О.С. Взаимодействие бизнеса и власти в процессе формирования стратегии экономического развития регионов / О. С. Белокрылова // Проблемы формирования государственных политик в России. — М. : Научный эксперт. — 2011. — С. 21.
8. Блудова С. Н. Преимущества кластерного подхода в управлении экономикой // Сб. научн. тр. СевКавГТУ.— 2006 — № 1. Серия «Экономика». — С.72–78.
9. Борщевский Г.А. Государственно-частное партнерство: учебник и практикум для бакалавров и магистратуры / Г.А. Борщевский. — М : Изд-во Юрайт, 2015. — 344 с.
10. Бюджетное управление Конгресса США : официальный сайт [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.cbo.gov/?index=320&sequence=4>. Варнавский В. Г. Определение государственно-частного партнерства в экономической теории и практике // Институты и механизмы государственно-частного партнерства. — С. 20–21.

-
11. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В. Г. Варнавский. — М. : Наука, 2005. — 315 с.
 12. Варнавский В. Г. Управление государственно-частными партнерствами за рубежом / В. Г. Варнавский // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2012. — № 2. — С. 134–147.
 13. Варнавский В. Г. Частно-государственное партнерство [Электронный ресурс] / В. Г. Варнавский // Сайт «Экспертный канал «Открытая экономика». — Режим доступа : http://www.opec.ru/article_doc.asp?d_no = 50578.
 14. Варнавский В. Г. Частно-государственное партнерство [Электронный ресурс] / В. Г. Варнавский // Сайт «Экспертный канал «Открытая экономика». — Режим доступа : http://www.opec.ru/article_doc.asp?d_no = 50578.
 15. Внешэкономбанк и проекты государственно-частного партнерства в России: Новые задачи и возможности в условиях экономического спада / Концептуальные предложения. — июль. — 2009. — М. — сайт Внешэкономбанка
 16. Воротников А. М. О развитии государственно-частного партнерства в российских регионах [Электронный ресурс] / В. А. Королев, А. М. Воротников // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. — 2010. — № 2 (43). — Режим доступа : http://dpr.ru/journal/journal_41_15.htm.
 17. Государственно-частное партнерство в научно-инновационной сфере / Под ред. д-ра экон. наук, проф. А.К. Казанцева, канд. экон. наук Д.А. Рубальтера. — М.: ИНФРА-М, 2015. — 330 с.
 18. Государственно-частное партнерство в образовании : [сборник] / Научные редакторы О. П. Молчанова, А. Я. Лившин. — М. : КДУ, 2009. — 242 с.
 19. Государственно-частное партнерство в России. — М., Центр развития государственно-частного партнерства. — 2013.
 20. Государственно-частное партнерство. Финансовые аспекты [Электронный ресурс] / Региональный тренинг по ГЧП. Астана, Казахстан 14-15 мая 2012 года. — Режим доступа : http://macro-project.net/cms/uploads/mep_ppp_training_financial_perspective_may2012_rus.pdf.
 21. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и российские реалии / Г.А. Маховикова, Н.Ф. Ефимова. — СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2013. — 251 с.
 22. Дынин Е. А. Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве / Е. А. Дынин // Общество и экономика. — 2007. — № 5–6. — С. 111.
 23. Екимов К. В. Развитие региона на основе формирования отраслевых кластеров: монография / К. В. Екимов, Е. В. Федина. — Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2011. — 114 с.

24. Зельднер А. Г. Государственно-частное партнерство : стратегия развития / А. Г. Зельднер // Институты и механизмы функционирования государственно-частного партнерства. — М. : ИЭ РАН, 2010. — С. 13–14.

25. Инвестиционный рейтинг российских регионов 2012–2013 гг.[Электронный ресурс] / Официальный сайт рейтингового агентства «ЭКСПЕРТ РА». — Режим доступа: <http://raexpert.ru/ratings/regions/2013/att1/att1-1/>.

26. Исследование «Развитие государственно-частного партнерства в России в 2015–2016 годах. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП» / Ассоциация «Центр развития ГЧП», Министерство экономического развития Российской Федерации. — М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. — 36 с.

27. Кабашкин В. А. Государственно-частное партнерство: международный опыт и российские перспективы / В. А. Кабашкин. — М. : ООО «МИЦ», 2010. — № 32. — С. 78–80.

28. Как составляется рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России (Как изменилась методика) [Электронный ресурс] : рейтинговое агентство «Эксперт-РА». — Режим доступа : <http://www.raexpert.ru/ratings/regions/2011/tab8>.

29. Коваленко Е. Г., Кочеткова С. А. Использование механизма ГЧП в управлении государственной собственностью субъекта Российской Федерации // Фундаментальные исследования. — 2015. — № 8-3. — С. 562-566.

30. Кочеткова С. А. Теоретические аспекты кластерной политики как стратегии регионального развития // Современные проблемы науки и образования. — 2014. — № 6. — С. 5-7.

31. Кочеткова С. А. Взаимодействие субъектов ГЧП на уровне региона / Кочеткова С. А., Моисеева И. В. // Фундаментальные исследования. — 2015. — № 8 (часть 2) — С. 402-406.

32. Кочеткова С. А. Использование концессии как перспективного механизма реализации инвестиционных ГЧП-проектов в регионе / Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. — 2015. — № 11-3. — С. 424-429.

33. Кочеткова С. А. Нормативно-правовые аспекты развития государственно-частного партнерства в субъектах РФ: проблемы и их решения // Экономика и социум. — 2014. — № 3-2 (12). — С. 263-266.

34. Кочеткова С. А. Применение механизма государственно-частного партнерства в управлении стратегическим развитием региона. // Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Менеджмент качества и устойчивое развитие

в изменяющемся мире», г. Саранск 28-29 апреля 2016 г. — Саранск: Издатель Афанасьев В. С., 2016. — С. 168–174.

35. Кочеткова С. А. Развитие государственно-частного партнерства в регионе: организационно-правовой механизм // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. — 2015. — № 1. — С. 113-120.

36. Кочеткова С. А. Роль государственно-частного партнерства в условиях кластерной политики как важнейшего инструмента инвестиционной привлекательности региона / Кочеткова С. А. // Современное состояние экономики России и экономический механизм инновационного развития: II Всероссийская научная конференция с международным участием, сборник научных трудов, под редакцией Г. А. Александрова. 2014. С. 33-40.

37. Лизунов В. В. Кластеры и кластерные стратегии: монография / В. В. Оизунов, С. Е. Метелев, А. А. Соловьев. — 2-е изд., исправл. и дополн. — Омск: ИП Скорикова Е. В., 2012. — 280 с.

38. Масленников А. Государственно-частное партнерство: региональный аспект // Экономист. — 2008. — № 9.

39. Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах РФ «Региональный ГЧП-стандарт». — М. : Центр развития государственно-частного партнерства, 2014. — 52 с.

40. Моисеева И. В. Концептуальное обоснование применения инновационного подхода к оценке эффективности управления государственной собственностью Республики Мордовия [Электронный ресурс] / И. В. Моисеева, Ю. А. Акимова // Электронный журнал «Современные проблемы науки и образования». — Российская академия естествознания. — М., 2012. — № 6. — Режим доступа: <http://www.science-education.ru/106-7353>.

41. Моисеева И. В. Муниципально-частное партнерство: необходимость и перспективы развития // Электронный периодический журнал «Контентус». — октябрь 2015. — Режим доступа: <http://kontentus.ru/?p=1914>.

42. Моисеева И. В. Структурная модель механизма ГЧП в Республике Мордовия: направления совершенствования // Электронный периодический журнал «Контентус». — № 12. — 2015. — Режим доступа: <http://kontentus.ru/?p=2236>.

43. Моисеева И. В., Кочеткова С. А. Способы финансирования ГЧП-проектов: зарубежный опыт и возможности его использования

в России // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2015. — № 12-7. — С. 1281-1286.

44. Мочальников В. Н. Теория и практика государственно-частного партнёрства: учебное пособие / В. Н. Мочальников, М. Е. Мныхина. — М.: Экономика, 2013. — С.98-99.

45. Найдович И. Государственно-частное партнерство : лучший мировой опыт [Электронный ресурс] / И. Найдович // Главный Бухгалтер. — 2013. — № 47 (815). — Режим доступа : <http://www.gb.by/izdaniya/glavnyi-bukhgalter/naidovich-i-gosudarstvenno-chastnoe-part>.

46. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ — [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-плюс».

47. О концессионных соглашениях [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ. — Доступ из справ.— правовой системы «Гарант».

48. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — 4-е изд. доп.. — М.: ТЕМП. — 2010. — 644 с.

49. Официальный сайт «ГЧП—инфо. Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.pppi.ru/tools/project_report_fs.

50. Официальный сайт государственно-частного партнерства в России [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pppinrus.sia.ru/>.

51. Официальный сайт Российской кластерной обсерватории // [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://cluster.hse.ru/>.

52. Официальный сайт системы ГАРАНТ [Электронный ресурс] : Режим доступа : <http://base.garant.ru>.

53. Официальный сайт Центра развития государственно-частного партнерства // [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://pprcenter.ru/>.

54. Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в Российской Федерации. — М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2015. — 65 с.

55. Растворцева С. Н. Приоритеты и формы реализации кластерной политики в российских регионах: монография / С. Н. Растворцева, Н. А. Череповская. — Белгород: КОНСТАНТА, 2013. — 206 с.

56. Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства — 2015 [Электронный ресурс] : Центр развития

государственно-частного партнерства. — Режим доступа : http://pppcenter.ru/assets/files/raytingREG-Block_26-03-2015_new_edition.pdf. 92.

57. Румянцева А. А. Кластерная политика как стратегия регионального развития. — М. : Издательский дом МИСиС, 2013. — 235 с.

58. Самореализация территории в экономическом пространстве. — Екатеринбург: Институт экономики. Уральское отд. Рос. акад. наук, 2009. — С. 59.

59. Структурная модель государственно-частного партнёрства в стратегическом управлении регионом: монография / С. А. Кочеткова, И. В. Моисеева; под общей ред. С. А. Кочетковой. — М.: Издательский дом Академии Естествознания, 2016. — 132 с.

60. Управление государственной собственностью субъекта Российской Федерации: концептуальная модель : монография / С. А. Кочеткова, И. В. Моисеева, Ю. А. Акимова, Т. М. Тишкина. — Саранск : Изд-во Мордов. ун-та, 2013. — 184 с.

61. Финансирование проектов государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] / Государственно-частное партнерство. — Режим доступа : <http://www.medvedevs.eu/oleg/ppp/chapter4/paragraph3.html>.

62. Шателье Ж. Л. Новости государственно-частного партнерства в России // Право и инвестиции. — 2011. — № 3-4 (48).

63. Шеховцева Л. С. Концептуальные основы стратегического управления развитием региона // Вестник МГТУ — Т. 9. — № 4. — 2006. — С. 690-693.

1. УЧЕБНЫЙ ПЛАН КУРСА «Государственно-частное партнёрство»

1.1. ЦЕЛЬ И ЗАДАЧИ ОСВОЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ

Дисциплина *«Государственное частное партнёрство»* — это учебная дисциплина, дающая системное представление о базовых принципах, механизмах и моделях государственно-частного партнерства как важнейшего направления формирования устойчивой социально-экономической системы в России.

Целями освоения учебной дисциплины *«Государственное частное партнёрство»* являются: детальное изучение форм государственно-частного партнерства, применяемые как в РФ, так и в зарубежных странах, методов ГЧП, особенностей правового режима, критериев и условий реализации инновационно-инвестиционных проектов ГЧП, источников финансирования проектов.

Задачи дисциплины:

- сформировать систему знаний в области государственно-частного партнерства (ГЧП);
- раскрыть сущность и социально-экономическое содержание тенденций и механизмов взаимодействия власти и бизнеса;
- изучить подходы, модели и методы формирования ГЧП;
- рассмотреть нормативно-правовую базу ГЧП;
- изучить финансовый механизм ГЧП и риски при реализации ГЧП-проектов.
- исследовать практику реализации наиболее успешных ГЧП-проектов.

1.2. МЕСТО ДИСЦИПЛИНЫ В СТРУКТУРЕ ООП ВПО

Цикл (раздел) ООП — Б1.В.ОД.11. Профессиональный цикл вариативная часть

Взаимосвязь дисциплины с другими дисциплинами ООП

Прежде чем приступить к освоению курса обучающийся должен освоить следующие дисциплины: Социологии, Экономической теории, Мониторинг социально-экономических и политических процессов.

Данная дисциплина является предшествующей для следующих дисциплин «Управления развитием территории», «Стратегическое государственное управление», «Управление социальной сферой».

1.3. ТРЕБОВАНИЯ К РЕЗУЛЬТАТАМ ОСВОЕНИЯ СОДЕРЖАНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ

В результате изучения и освоения дисциплины студент получит следующие компетенции:

Код соответствующей компетенции по ФГОС 3 +	Наименование компетенций	Результат освоения (знать, уметь, владеть)
ПК-10	способностью вырабатывать решения, учитывающие правовую и нормативную базу	<p>Знать:</p> <ul style="list-style-type: none"> — сущность, принципы и основные задачи нормативно-правового регулирования государственно-частного партнерства; — тенденции развития нормативно-правовых актов ГЧП в российской экономике. <p>Уметь:</p> <ul style="list-style-type: none"> — формировать рациональные модели и организационные структуры ГЧП применительно к особенностям конкретного инвестиционного проекта; — применять практические навыки при решении проблем государственного регулирования инвестиционной деятельности. <p>Владеть:</p> <ul style="list-style-type: none"> — современными методами управления ГЧП-проектами; — юридической терминологией; — навыками работы с информационными правовыми базами.
ПК-14	способностью систематизировать и обобщать информацию, готовить предложения по совершенствованию системы государственного и муниципального управления	<p>Знать:</p> <ul style="list-style-type: none"> — особенности зарубежных моделей ГЧП. специфику реализации механизма ГЧП в России; — основные проблемы ГЧП в России и пути их решения; — задачи корпоративного управления в государственном секторе; <p>Уметь: оценивать состояние конкурентной среды и возможности использования механизма ГЧП;</p> <p>Владеть:</p> <ul style="list-style-type: none"> — навыками анализа и оценки проектами государственно-частного партнерства.

1.4. СОДЕРЖАНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

Трудоёмкость дисциплины – 3 зачетные единицы (108 ч).

Объем дисциплины и виды учебных занятий

Виды занятий	Всего часов
Общая трудоемкость	108
Аудиторные занятия	48
Лекции	4
Семинарские и практические занятия	18
Самостоятельная работа	86
Текущий и итоговый контроль	Зачет (экзамен)

1.5. Содержание разделов учебной дисциплины

№ п/п	Наименование раздела дисциплины	Содержание раздела	Формы текущего контроля успеваемости (по неделям семестра)
<i>Модуль 1 «Теоретические основы государственно частного партнерства»</i>			
1.	Предмет, цели и задачи дисциплины «Государственно-частное партнерство». Законодательная и нормативная база проектов ГЧП	1. Предмет, цели и задачи дисциплины «Государственно-частное партнерство», его связь с другими дисциплинами. 2. Признаки ГЧП. 3. Субъекты и объекты ГЧП	Опрос, практическое задание, рефераты, эссе
2	Нормативно-правовые аспекты государственно-частного партнерства	1. Формирование законодательно-нормативной правовой базы по ГЧП в России. 2. Правовое регулирование ГЧП в субъектах РФ. 3. Развитие правовой и методологической базы в сфере ГЧП	Опрос, практическое задание, рефераты
3.	Теория и мировая практика государственно-частного партнерства	1. Понятие ГЧП в зарубежных странах. 2. Основные зарубежные модели ГЧП. 3. Мировые тенденции развития механизмов ГЧП. 4. Государственная поддержка проектов ГЧП в зарубежных странах	Опрос, обсуждение на семинарских занятиях, выполнение практического задания, рефераты

№ п/п	Наименование раздела дисциплины	Содержание раздела	Формы текущего контроля успеваемости (по неделям семестра)
4	Государственно-частное партнёрство: модели, формы и механизмы реализации	1. ГЧП как институциональный и стратегический альянс государства и бизнеса. 2. Формы и модели реализации ГЧП. 3. Социально-экономическое значение ГЧП	Тестовое задание. Опрос, выполнение практического задания. Тест
<i>Модуль 2. Основные формы государственно-частного партнерства</i>			
5	Реализация проектов государственно-частного партнерства в РФ	1. Исторический опыт развития ГЧП. 2. Становление и развития ГЧП в России. 3. Формы ГЧП в России. 4. Государственное регулирование проектов государственно-частного партнерства. 5. Роль ГЧП в региональном и местном развитии	Опрос, обсуждение на семинарских занятиях, рефераты, коллоквиум
6	Финансовый механизм государственно-частного партнерства в системе государственного управления	1. Механизм проектного финансирования. 2. Главные участники проекта. 3. Источники финансовых средств. 4. Роль правительства в проектах ГЧП	Опрос, обсуждение на семинарских занятиях, рефераты, эссе
7	Гарантии и риски государства и бизнеса при реализации ГЧП проектов	1. Преимущества и риски инвесторов и участников. 2. Виды рисков, их классификация. 3. Основные риски при реализации инвестиционных проектов, основанных на принципах ГЧП	Опрос, обсуждение на семинарских занятиях, выполнение практического задания
8	Аренда и концессия как форма ГЧП	1. Понятие аренды в ГЧП. 2. Понятие концессии как формы ГЧП в отечественной и международной практике. 3. Исторические формы концессионных соглашений. Виды современных концессионных соглашений. 4. Опыт реализации концессионных проектов в РФ в отраслевом разрезе	Опрос, обсуждение на семинарских занятиях, выполнение практического задания, рефераты

№ п/п	Наименование раздела дисциплины	Содержание раздела	Формы текущего контроля успеваемости (по неделям семестра)
<i>Модуль 3. Развитие государственно-частного партнерства в России: отраслевые и региональные аспекты</i>			
9	Государственно-частное партнерство в сфере экономики	1. Государственно-частное партнерство в системе инструментов стратегического управления субъектом РФ. 2. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере. 3. ГЧП в обеспечении развития ЖКХ и социальной инфраструктуры. 4. ГЧП в транспорте	Опрос, обсуждение на семинарских занятиях, выполнение практического задания. Подготовка и защита проекта

1.5. ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Основой изучения дисциплины выступают активные и интерактивные формы аудиторных занятий: деловые и ролевые игры, активное обсуждение конкретных прикладных ситуаций, практические задания по заданной тематике, презентации и др.

Основные вопросы и проблемы ГЧП раскрываются в лекциях, в которых главное внимание уделяется теоретическим вопросам, особенностям и закономерностям. Приобретение практических навыков по количественному и качественному анализу для принятия управленческих решений в области управления ГЧП осуществляется на практических, семинарских занятиях, где закрепляются полученные знания и студенты овладевают навыками применения методов анализа. Самостоятельная работа студентов заключается в повторении пройденного материала по конспектам лекций, изучение нормативных актов и монографической литературы по учебным темам, подготовке докладов и рефератов, согласно планам проведения занятий, выполнении практических заданий и проектной работы по исследованию механизмов ГЧП и реализации ГЧП проектов.

Оценка усвоения учебного материала магистрантами осуществляется в ходе текущего и итогового контроля. Текущий контроль знаний, умений и навыков проводится путем устного опроса, тестов, практических заданий, а также выступлений на семинарских занятиях с рефератами, докладами, выполнению исследовательской работы. Итоговый контроль осуществляется в ходе экзамена (зачета).

2. КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ЗНАНИЙ ПО КУРСУ «Государственно-частное партнёрство»

Результаты экзамена (зачета) определяются баллами и оценками: «отлично» «зачтено» — более 86 баллов; «хорошо» «зачтено» — от 71 до 85,9 баллов; «удовлетворительно» «зачтено» — от 51 до 70,9 баллов; «неудовлетворительно» «не зачтено» — менее 50,9 баллов.

«Отлично» «Зачтено» (от 86 до 100 баллов) — выставляется студенту, который: глубоко, осмысленно, в полном объеме усвоил программный материал, излагает его на высоком научном уровне, изучил обязательную и дополнительную литературу, умеет четко и обоснованно отстаивать собственную точку зрения;

— свободно владеет методологией рассматриваемых вопросов, знает определения понятий государственно-частного партнерства, устанавливает причинно-следственные связи взаимодействия государственной власти и бизнеса, а также эффективность реализации проектов ГЧП;

— умеет творчески применять теоретические знания при решении практических задач и конкретных ситуаций.

«Хорошо» «Зачтено» (от 71 до 85,9 баллов) — выставляется студенту, который: полно раскрывает материал, предусмотренный программой курса, изучил обязательную литературу;

— умеет применять теоретические знания при решении задач и конкретных ситуаций в области государственного частного партнерства;

— допустил небольшие неточности при изложении материала, не искажающие содержание ответа по существу вопроса;

— показывает способность самостоятельно пополнять и обновлять знания в процессе будущей профессиональной деятельности.

«Удовлетворительно» «Зачтено» (от 51 до 70,9 баллов) — выставляется студенту, который: владеет материалом в пределах программы экзамена, знает основные определения понятий в области государственного частного партнёрства;

— обладает достаточными знаниями для профессиональной деятельности;

— способен решить экономическую задачу, разобраться в конкретной ситуации;

— недостаточно четко и аргументировано раскрывает содержание вопросов;

— показывает готовность к будущей профессиональной деятельности.

Оценка «неудовлетворительно» «Не зачтено» (от 0 до 50,9 баллов) — выставляется студенту, который:

- показал пробелы в знаниях основного учебного материала, не может дать четких определений понятий в области государственного частного партнерства;
- не умеет решать задачи и не может оценить конкретную ситуацию;
- не способен осуществлять профессиональную деятельность по направлению подготовки.

3. УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА КУРСА **«Государственное частное партнерство»**

МОДУЛЬ 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Тема 1. Предмет, цели и задачи дисциплины «Государственно-частное партнерство» (ГЧП).

Понятие *учебной дисциплины «ГЧП»*. Предмет дисциплины, задачи курса ГЧП. Связь исследования государственного частного партнерства с другими дисциплинами по общности объекта изучения и по своей методологии.

Характеристика понятий «*партнерство*», «*взаимодействие государства и бизнеса*». Роль ГЧП в развитии экономики территории и страны в целом. Основные *задачи* исследования государственного частного партнерства. *Принципы ГЧП*: целенаправленность, комплексность, системность, систематичность, динамичность, объективность, эффективность.

Методология исследования государственного частного партнерства. *Общие методы ГЧП*. Системный и мыслительно-логический методы. *Специальные (конкретно-предметные) методы ГЧП*.

Связь дисциплины с политологией, теорией общественного сектора, государственным регулированием, управлением государственной и муниципальной собственностью и др.

Важность ГЧП на современном этапе развития рыночной экономики и объективные трудности для изучения ГЧП: сложность экономической природы, размытость предмета, неопределенность, границ, множественность форм проявления.

Партнерство как экономическая категория — трактовка в РФ. Стороны (участники) партнерства, субъекты партнерских отношений. Инициаторы проектов ГЧП. Взаимодействие государства, общества и бизнеса. Способы действий и краткосрочные интересы бизнеса и населения.

Принципы взаимодействия власти, общества и бизнеса. Анализ институциональных основ чисто рыночных субъектов и субъектов государственно-партнерских отношений власти и бизнеса.

Тема 2. Нормативно-правовые аспекты государственно-частного партнерства

Формирование законодательно-нормативной правовой базы по ГЧП в России: Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015, Федеральный закон «О концессионных соглашениях» (№ 115-ФЗ) и дополнения к нему. Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» (№ 225-ФЗ). Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (№ 116-ФЗ). Постановление Правительства РФ по деятельности Инвестиционного фонда РФ (от марта 2008 г. № 134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» и дополнения к нему. Правовое регулирование ГЧП в субъектах РФ. Недостатки законодательства о государственно-частном партнерстве в Российской Федерации. Изменения в концессионном законодательстве РФ. Развитие правовой и методологической базы в сфере ГЧП.

Тема 3. Теория и мировая практика государственно-частного партнёрства

Определение «Public-Private Partnership», используемое за рубежом. Трактовка государственно-частное партнерство (ГЧП), принятая в Европейской экономической комиссии ООН, Всемирном банке, Международном валютном фонде и в других международных организациях, а также в отдельных странах мира (США, Великобритания, Канада и др.).

Мировые тенденции развития ГЧП. Приоритетные отрасли, для развития которых используется механизм ГЧП. Региональная структура ГЧП в мире. Структура ГЧП проектов по отраслям в странах с разным уровнем развития экономики. Формы инфраструктурных ГЧП развитых стран.

Государственно-частное партнерство в США. Особенности управления ГЧП в США. Уникальность опыта США в реализации проектов ГЧП для России.

Государственно-частное партнерство в странах Европейского союза. Динамика развития ГЧП в Европе. Государственно-частное партнерство в Великобритании. Особенности и структура управления в Германии. Опыт ГЧП стран ЕС в решении различных социально-экономических и инфраструктурных проблем развития муниципалитетов и регионов. Государственно-частное партнерство в странах СНГ.

Тема 4. Государственно-частное партнёрство: модели, формы и механизмы реализации

Государственно-частное партнерство как институциональный и стратегический альянс государства и бизнеса. Сущность государственно-частного партнерства. Роль государства в экономической жизни общества. Факторы и условия развития партнерских отношений между государством, обществом и бизнесом. «Институциональные провалы» в современной российской экономике.

Формы и методы реализации ГЧП. Формы государственно-частного партнерства. Приоритетные отрасли экономики для реализации проектов ГЧП. Основные сферы экономики, наиболее нуждающиеся в ГЧП и перспективы его реализации. Концессионные соглашения – одна из форм ГЧП.

Социально-экономическое значение ГЧП. Состояние законодательной базы в области ГЧП. Распределение рисков между государством и бизнесом при реализации государственно-частного партнерства.

МОДУЛЬ 2 ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Тема 5. Реализация проектов государственно-частного партнерства в Российской Федерации

История становления и развития государственно-частного партнерства в России.

Нормативно-правовое регулирование ГЧП в России. Основные препятствия развития ГЧП в России.

Юридические формы ГЧП в России. Правовое оформление ГЧП в России. Соглашение о разделе продукции и некоторые правовые вопросы регулирования ГЧП. Налоговые режимы для проектов ГЧП.

Государственно-частное партнерство как инструмент реализации инвестиционной политики. Инвестиционный фонд России. Структура финансирования проектов с использованием бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ. Совершенствование деятельности Инвестиционного фонда РФ. Государственный банк развития: основные направления деятельности, стратегические задачи.

Особые экономические зоны. Нормативная база ОЭЗ. Типы ОЭЗ и их особенности. Динамика показателей деятельности ОЭЗ.

Концессия как форма привлечения инвестиций в экономику. Государственно-частное партнерство в реализации стратегии

социально-экономического развития региона. Правовое регулирование ГЧП на региональном уровне. Сравнительный анализ региональных законов в основных регионах (Санкт-Петербург, Москва и др.). Определение ГЧП в региональных законах, сферы применения, права и обязанности, гарантии частным партнерам. Роль региональных и муниципальных органов власти и формирование рынка проектов ГЧП. Принципы создания региональных центров и их структура. Недостатки, препятствующие развитию ГЧП в регионах. Передовой опыт регионов в развитии механизмов ГЧП. Проблемы в процессе реализации инвестиционных проектов на региональном уровне и пути их решения.

Тема 6. Финансовый механизм государственно-частного партнерства в системе государственного управления

Инструменты оценки сравнительных преимуществ государственно-частного партнерства по сравнению с прямым бюджетным финансированием. Формы и методы проведения оценки проектов ГЧП. Формы и методы проведения оценки проектов ГЧП.

Порядок подготовки и реализации проектов ГЧП. Условия конкурса для определения частного партнера (на примере концессии). Порядок приема заявок на участие в конкурсе. Определение участников конкурса. Проведение конкурса и заключение концессионного соглашения.

Финансовая структура проектов ГЧП. Инструменты финансирования капитальных затрат по проектам ГЧП.

Развитие системы управления государственно-частным партнерством на федеральном, региональном и местном уровнях. Основные этапы, прогнозы и сценарии развития ГЧП в Российской Федерации. Система государственного управления ГЧП. Принципы управления ГЧП.

Организация управления в сфере ГЧП. Уполномоченный орган в сфере ГЧП. Особенности государственного планирования развития ГЧП. Место ГЧП в системе документов государственного планирования.

Тема 7. Гарантии и риски государства и бизнеса при реализации ГЧП проектов

Общие понятия и характеристика рисков государственно-частного партнерства. Классификация проектных рисков на общие и отраслевые. Виды рисков концессионных соглашений в отраслевом разрезе. Особенности распределения рисков ГЧП и управления ими. Подходы к управлению рисками: избежание риска, предупреждение риска, страхование от риска, передача риска, принятие риска. Стадии

управления рисками в проектах ГЧП: идентификация рисков, анализ рисков, принятия решений для максимизации положительных и минимизации отрицательных последствий наступления рисков событий, интегрирования рисков. Методы минимизации проектных рисков: количественные, качественные и комплексные. Механизмы гарантий от риска:

- 1) Государственная поддержка в форме защиты от конкуренции.
- 2) Государственная поддержка в виде предоставления дополнительных источников дохода.
- 3) Гарантии исполнения обязательств.
- 4) Гарантии от потерь в связи с изменением валютного курса.
- 5) Гарантии от потерь в связи с изменением законодательства.
- 6) Гарантии от экспроприации.

Тема 8. Аренда и концессия как форма государственно-частного партнерства

Арендные отношения: объект аренды, форма, стороны и сроки арендного договора. Виды аренды. Особенности аренды различных видов имущества.

Основные принципы и механизмы реализации концессионных соглашений в международной практике. Государственные концессии частным компаниям в Англии и Франции в XVII–XVIII веках. Нефтяные концессии конца XIX – начала XX веков. Роль США в перераспределении концессий и поставки нефти на мировой рынок в XX веке. Национализация нефтяных концессий в 1970-е года.

Исторический опыт экономической политики ГЧП в России. Строительство железных дорог на концессионной основе во второй половине XIX – начале XX века. Условия и механизм предоставления концессий. Причины последующей национализации железных дорог. Концессии в коммунальном хозяйстве. Концессия как элемент новой экономической политики (НЭП) правительства СССР. Система управления концессионным процессом. Причины свертывания концессионной деятельности. Результативность концессий, их вклад в развитие страны.

Правовая основа концессионных соглашений в России. Правовой статус участников концессионного соглашения. Механизм концессионного соглашения. Публично-правовые признаки и сферы применения концессий в России. Анализ реализации концессионных соглашений в субъектах РФ. Анализ региональных концессий в разрезе отраслей.

МОДУЛЬ 3 РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ: ОТРАСЛЕВЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

Тема 9. Государственно-частное партнёрство в сфере экономики

Государственно-частное партнерство в построении инновационной экономики. Принципы инновационного предпринимательства, ориентированного на партнерство с государством. Анализ современного состояния научно-технической и инновационной сферы в России. Направления развития конкурентной стратегии партнерских инновационных образований страны. Важнейшие инновационные проекты государственного значения как механизм ГЧП. Государственный заказ на научно-техническую и инновационную продукцию для государственных нужд. Программно-стратегические направления развития конкурентных инновационных стратегий. ГЧП как инструмент инновационной системы. Основные механизмы реализации государственной политики в области развития инновационной системы. Деятельность ОАО «Российская венчурная компания». Препятствия и риски развития ГЧП в инновационной сфере России.

Роль государственно-частного партнерства в обеспечении развития ЖКХ и социальной инфраструктуры. ГЧП в развитии системы ЖКХ. Гражданско-правовые договоры в ЖКХ. Концессии в ЖКХ. Практика применения механизмов ГЧП в жилищно-коммунальном секторе.

ГЧП в области здравоохранения. Пути стимулирования ГЧП в здравоохранении. Государственно-частное партнерство в сфере образования. Приоритетные направления в области профессионального образования. Выгоды сторон от участия в проектах ГЧП в сфере образования. Основные факторы, препятствующие развитию ГЧП в образовании. Практика применения механизмов ГЧП в проектах социальной инфраструктуры.

ГЧП в сфере транспорта. Потенциал ГЧП в развитии транспортной инфраструктуры. Общегосударственные транспортные проекты в России. ГЧП на объектах железнодорожного транспорта Российской Федерации. ГЧП на объектах морского транспорта и внутренних водных путей. ГЧП на объектах воздушного транспорта. Практика применения механизмов ГЧП в сфере транспорта и дорожного сектора. ГЧП в развитии государственной границы.

4. ПЛАН ПРАКТИЧЕСКИХ И СЕМИНАРСКИХ ЗАНЯТИЙ ПО КУРСУ «Государственно-частное партнёрство»

МОДУЛЬ 1 «ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА»

Тема 1. Предмет, цели и задачи дисциплины «Государственно-частное партнёрство» (ГЧП).

План семинарского занятия:

1. Предмет, цели и задачи дисциплины «Государственное частное партнёрство», его связь с другими дисциплинами.
2. Признаки ГЧП.
3. Субъекты и объекты ГЧП.

Контрольные вопросы:

1. В чем состоит необходимость исследования государственно-частного партнерства современных экономических условиях?
2. Каким образом учебная дисциплина «Государственно-частное партнёрство» связана с другими дисциплинами?
3. Что целесообразно рассматривать в качестве предмета ГЧП?
4. Каковы возможности ГЧП для развития экономики?
5. Назовите основные принципы ГЧП с учетом российского и зарубежного опыта
6. Какие факторы обуславливают множественность толкований ГЧП в отечественной экономической теории и практике?
7. Каковы потенциальные выгоды для государства от участия в ГЧП?
8. Какие выгоды получает бизнес от государственно-частного партнерства?

Практические задания:

1. Проанализировав литературу по изучаемому курсу, труды различных ученых и Интернет-источники, приведите по 5–7 определений «государственно-частного партнерства» в России и в мире. Оформить в виде таблицы.

Что такое «ГЧП»? В России	Что такое «ГЧП»? В мире
1. Автор..... Определение.... Источник....	1. Автор..... Определение.... Источник....
.....

<i>Что такое «ГЧП»? В России</i>	<i>Что такое «ГЧП»? В мире</i>
7. Автор..... Определение.... Источник....	7. Автор..... Определение.... Источник....
<i>*Свое определение</i>	

**После систематизации взглядов различных ученых, можно представить собственное определение.*

2. Дайте определение термина «муниципально-частное партнерство» в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О Государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

3. Кейс: «ГЧП или нет?» [9]

Вы являетесь работником государственного органа власти субъекта РФ в сфере инвестиционной политики.

1) В ваш государственный орган поступило предложение от частной компании о следующем проекте: частная сторона возводит за счет собственных средств предприятие по производству автомобильных шин, а государство обеспечивает выделение для строительства этого объекта земельный участок и за счет средств регионального бюджета строит к предприятию подъездные пути от ближайшего населенного пункта.

Вам поручено дать заключение о соответствии подобного проекта принципам ГЧП и возможности его реализации в рамках регионального закона о ГЧП.

2) ОАО «Российские железные дороги» построило за счет собственных средств больницу и предложило государству использовать этот объект для нужд города, финансируя услуги через механизм ОМС.

Таким образом, имеется город, в котором есть единственная железнодорожная больница, построенная РЖД и решающая все вопросы города в сфере здравоохранения через систему ОМС.

Это можно считать ГЧП?

Тема 2. Нормативно-правовые аспекты государственно-частного партнерства

План семинарского занятия:

1. Формирование законодательно-нормативной правовой базы по ГЧП в России.
2. Правовое регулирование ГЧП в субъектах РФ.
3. Развитие правовой и методологической базы в сфере ГЧП.

Контрольные вопросы:

1. Перечислите основные нормативно-правовые акты в области ГЧП, действующие в настоящее время в законодательстве России. Оцените уровень нормативно-правовой базы. Необходима ли, на ваш взгляд ее унификация?
2. Какие правовые конструкции можно использовать для правового оформления ГЧП?
3. Охарактеризуйте основные статьи закона 224-ФЗ.
4. Назовите ключевые проблемы и противоречия российского правового регулирования в сфере ГЧП.
5. Дайте оценку перспектив развития российского законодательства.

Практические задания:

1. Что относится к объектам, в отношении которых возможно заключение соглашений о ГЧП в соответствии с законом № 115-ФЗ, № 224-ФЗ. Заполните таблицу:

Объекты, в отношении которых возможно заключение концессионных соглашений (115-ФЗ)	Объекты, в отношении которых возможно заключение соглашений о ГЧП (224-ФЗ)

2. Оцените сформированную правовую базу ГЧП на федеральном и региональном уровнях. Для этого используйте опыт ряда регионов. Определите:

- 1) насколько имеют место согласованность;
- 2) отсутствие противоречий;
- 3) наличие единой концепции.

Способствует ли сформированная федеральная правовая база развитию ГЧП на уровне субъектов РФ?

3. Рассмотрите основные статьи закона о ГЧП любого субъекта РФ, данные запишите в таблицу. Например, основные пункты (цели, субъекты, полномочия).

Таблица — Закон субъекта РФ о государственно-частном партнерстве

Основные пункты закона	Описание
Цель	
Публичный партнер (концендент)	
Полномочия органов государственной власти субъекта РФ в сфере ГЧП: Законодательный орган субъекта РФ	
Правительство субъекта РФ	
Полномочия органа исполнительной власти субъекта РФ	

Тема 3. Теория и мировая практика государственно-частного партнёрства

План семинарского занятия:

1. Понятие ГЧП в зарубежных странах.
2. Основные зарубежные модели ГЧП.
3. Основные тенденции развития проектов ГЧП.
4. Мировые тенденции развития механизмов ГЧП. Основные черты законодательства о государственно-частном партнерстве в зарубежных странах.
5. Государственная поддержка проектов ГЧП в зарубежных странах.

Контрольные вопросы:

1. Какие подходы существуют при раскрытии сущности ГЧП в мировой практике?
2. Какие барьеры препятствуют развитию ГЧП в мировой практике? Насколько они актуальны для России?
3. Существует ли зависимость между уровнем социально-экономического развития страны и выбором приоритетных сфер использования механизма ГЧП? Приведите примеры и объясните тенденции.
4. Какие формы инфраструктурных ГЧП используются в развитых странах?
5. Какие формы концессии используются в зарубежной практике? Что определяет выбор той или иной формы концессионного соглашения?
6. В чем особенности организационного механизма развития ГЧП в США?
7. В чем особенности управления развитием ГЧП в Великобритании? Как можно использовать опыт этой страны для решения социально-экономических проблем в России?
8. В чем особенности структуры управления ГЧП в Германии?
9. Какие проблемы характерны для процессов использования механизмов ГЧП в практике стран СНГ?

Практические задания:

1. Письменно ответьте на вопросы:

- а) Назовите международные регуляторы в сфере ГЧП.
- б) Охарактеризуйте законодательство о ГЧП в Великобритании и Германии.

в) Проанализируйте зарубежный опыт использования механизмов ГЧП и определите факторы активизации этих процессов. Как на выбор партнерских отношений государства и бизнеса влияют национальные особенности конкретных стран, их специфика организационно-экономического характера?

2. Проведите исследование в историческом аспекте формирования и развития концессионной формы ГЧП в зарубежной практике хозяйствования. Результаты оформите в виде таблицы.

3. Перечислите основные зарубежные модели ГЧП в зарубежных странах.

Зарубежные страны	Модели ГЧП
Великобритания	
США	
Канада	
Германия	
Страны СНГ	
и др.	

4. Представьте достаточно подробно из практики США пример использования механизма ГЧП для решения инновационных задач.

5. Раскройте опыт и приведите примеры конкретных проектов ГЧП из практики одной из зарубежных стран. Особое внимание уделите вопросам использования механизма ГЧП для решения проблем, связанных с мировым экономическим кризисом.

6. Проанализируйте опыт стран СНГ по формированию организационно-экономического и нормативно-правового механизма ГЧП. Определите основные позиции, которые можно использовать в российских условиях. Дифференцируйте данный опыт по решению социальных, инновационно-технологических и национальных проблем в стране.

Тема 4. Государственно-частное партнёрство: модели, формы и механизмы реализации.

План семинарского занятия:

1. ГЧП как институциональный и стратегический альянс государства и бизнеса.
2. Формы и модели реализации ГЧП.
3. Социально-экономическое значение ГЧП.

Контрольные вопросы:

1. Какие элементы институциональной среды функционирования и развития корпоративных интегрированных структур наиболее актуальны в современных российских условиях?
2. Назовите основные формы ГЧП. Чем обусловлена множественность классификаций государственно-частных партнерств?
3. Каким образом трансформируются правомочия собственности в зависимости от формы ГЧП?
4. Какие сложности существуют в реализации национальных проектов, как используется для активизации этих процессов механизм ГЧП?
5. В чем суть концессионного соглашения? Какие сферы рассматриваются как наиболее приоритетные для использования концессий в российских условиях?
6. Какие контракты, заключаемые в рамках Федерального закона № 94-ФЗ, могут быть отнесены к ГЧП?
7. Перечислите основные модели ГЧП в порядке, учитывающем автономность частного сектора.
8. Назовите основные сферы экономики, наиболее нуждающиеся в государственно-частном партнерстве, и перспективы его реализации.

Практические задания:

1. Перечислите обязательные признаки ГЧП. Ответ запишите в таблицу:

№ п/п	Обязательные признаки ГЧП
1	
2	
3	
4	

2. Перечислите основные преимущества ГЧП для публичного сектора и для инвестора.

Преимущества ГЧП для публичного сектора	Преимущества ГЧП для инвестора

3. Письменно ответьте на вопросы:

— Раскройте особенности основных форм государственно-частного партнерства.

Перечислите и выделите особенности различных схем, характерных для концессионных договоров.

4. Подготовиться к тестированию по темам 1, 2, 3, 4.

МОДУЛЬ 2 ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Тема 5. Реализация проектов государственно-частного партнерства в Российской Федерации

План семинарского занятия:

1. Исторический опыт развития ГЧП.
2. Становление и развитие ГЧП в России.
3. Формы ГЧП в России.
4. Государственное регулирование проектов государственно-частного партнерства.
5. Роль ГЧП в региональном и местном развитии.

Контрольные вопросы:

1. В чем состояли ключевые особенности зарубежных концессий в Российской империи?
2. В чем отличия концессионного законодательства СССР в 1920–1930-е гг.?
3. Раскройте особенности механизма партнерских отношений российского государства и бизнеса в период нэп. Можно ли использовать данный опыт в современных условиях?

4. Назовите предпосылки возрождения механизмов ГЧП в конце XX – начале XXI в.

5. Из каких элементов состоит система государственного управления в сфере ГЧП в субъектах РФ?

6. Как осуществляется выбор приоритетных отраслей для развития ГЧП в субъектах РФ?

7. Как трактует соглашения о разделе продукции российского законодательство?

8. Как определяется Инвестиционный фонд РФ в Бюджетном кодексе РФ? В каких формах осуществляется господдержка использования средств из инвестиционного фонда РФ?

9. Определите роль Государственного Банка развития в совершенствовании механизмов ГЧП. Перечислите основные задачи Банка развития в этой сфере и направления детальности.

10. Какими нормативно-правовыми актами регулируется детальность ОЭЗ?

11. Какие ОЭЗ действуют на данный момент в РФ? Структурируйте их по сферам и направлениям деятельности.

Практические задания:

1. В чем состоят отличия ГЧП от приватизации и от государственных закупок? Ответ запишите в таблицу:

Основные характеристики ГЧП	Отличие ГЧП от приватизации	Отличие ГЧП от государственных закупок

2. Письменно ответьте на вопросы:

а) Охарактеризуйте Контракт жизненного цикла

б) Какие компании России, в каких странах и отраслях успешно работают на основе концессий?

в) Опишите, как должна быть организована деятельность по использованию инструментов ГЧП.

г) Перечислите цели создания и функции Центра ГЧП или Регионального центра ГЧП.

3. Составьте SWOT-анализ формирования государственно-частного партнерства субъекта РФ (на примере любого региона, области, края и др.).

Достоинства	Недостатки
Возможности	Угрозы

4. Кейс: «ГЧП в регионах» [9].

Вы — представитель правительства субъекта РФ (например Орловской области). Перед вами поставлена задача выработать направления развития ГЧП в регионе на среднесрочную перспективу.

Учитывая данные о практике реализации проектов ГЧП и концессионных проектах в субъектах РФ, изложенные в соответствующий рейтингах, а также уровень социально-экономического развития региона, определите те инфраструктурные отрасли, в которых обусловлено приоритетное развитие ГЧП и обоснуйте свое решение.

(Задание можно выполнять малыми группами по 2–3 человека, на примере различных, произвольно выбранных регионов России.

5. Кейс «Инвестиционный ГЧП-проект субъекта РФ»

Проанализируйте ГЧП проект (дорожную карту) в области ТБО (или другой инфраструктурной области) и на основании данных составьте Паспорт инвестиционного ГЧП-проекта в субъекте РФ.

Таблица — Паспорт инвестиционного ГЧП-проекта в субъекте РФ

Наименование пункта	Значение
Наименование проекта	Название:
Описание проекта	Краткое описание проекта и его целевое назначение Цели проекта Задачи проекта Планируемый экономический и социальный эффект
Вид общественной инфраструктуры проекта	
Инициатор проекта	
Объекты инвестиций	
Мощность проекта	
Общий объем инвестиций	
Объем заемных средств	

Наименование пункта	Значение
Объем фактических инвестиций, млн. руб.	
Правовая форма реализации проекта	
Форма государственно-частного партнерства	
Стадия реализации проекта	
Наличие документации по проекту	
Срок реализации проекта	
Показатель бюджетной эффективности	
Показатель социальной эффективности	

Тема 6. Финансовый механизм государственно-частного партнерства в системе государственного управления.

План семинарского занятия:

1. Механизм проектного финансирования.
2. Главные участники проекта.
3. Источники финансовых средств.
4. Роль правительства в проектах ГЧП.

Контрольные вопросы:

1. Как осуществляется управление проектами ГЧП?
2. Дайте описание элементов системы управления проектами ГЧП: поиск и отбор проектов, оценка проектов, финансирование проектов, мониторинг и контроль исполнения проектов.
3. Обозначьте особенности финансирования ГЧП.
4. Каковы общие принципы проведения оценки эффективности проектов ГЧП?
5. Каковы критерии и порядок оценки эффективности публичных инвестиционных проектов?
6. Как осуществляется оценка результативности проекта ГЧП?
7. В чем отличие первичной и комплексной оценки проектов ГЧП?
8. Дайте общую характеристику процедуры оценки бюджетной эффективности публичного инвестиционного проекта.

Практические задания:

1. Кейс «Квалифицированный заказчик» [9]

Вас назначили руководителем вновь созданного уполномоченного органа власти субъекта РФ в сфере ГЧП. Задача этого органа состоит в поиске потенциальных частных партнеров, инициировании и структурировании проектов ГЧП, оценке их эффективности и сравнительных преимуществ по сравнению с государственными закупками, а также в представлении интересов субъекта при реализации концессий и проектов ГЧП.

Определите, какие компетенции потребуются вашим сотрудникам.

Какова должна быть структура данного органа?

Как и где будет подбирать кадры для этого органа, исходя из его функций?

Как обеспечите высокий профессионализм кадров?

При решении задачи существуют ограничения:

- предельный размер зарплаты госслужащих ограничен законом;
- поток проектов ГЧП первое время будет наибольшим, поэтому численность работников уполномоченного органа также будет невелика;
- государственным служащим запрещается совмещать свою работу с какой-либо другой;
- отдельной специальности ГЧП в системе высшего образования в России нет.

Тема 7. Гарантии и риски государства и бизнеса при реализации ГЧП проектов

План семинарского занятия:

1. Преимущества и риски инвесторов и участников.
2. Виды рисков, их классификация.
3. Основные риски при реализации инвестиционных проектов, основанных на принципах ГЧП.

Контрольные вопросы:

1. Что представляет собой риск?
2. В чем сущность проектных рисков?
3. Назовите классификации проектных рисков: общие и отраслевые.
4. Каковы основные методы оценки проектных рисков?
5. Назовите особенности распределения рисков между участниками проекта ГЧП.
6. Каковы базовые методы минимизации проектных рисков?

Практические задания:

1. Какую классификацию рисков ГЧП выделяют в отечественной практике.

Зависимость	Вид рисков
От времени возникновения	
От фактора возникновения	
От характера учета рисков	
От характера последствий	
От сферы возникновения	
От сферы проявления	
От формы проявления	
От источника возникнове- ния	

2. Перечислите пять основных подходов к управлению рисками и охарактеризуйте их. Заполните схему:

Подходы к управлению рисками	
→	
→	
→	
→	
→	

3. Кейс: «Управление проектом ГЧП».

Правительство субъекта РФ заключает крупное соглашение о ГЧП, предметом которого является модернизация и обслуживание частной компанией инфраструктуры водно-коммунального хозяйства в ряде населенных пунктов субъекта РФ.

Предположите, какими характеристиками может обладать подобный проект? На какой срок рассчитана его реализация?

Как он может быть структурирован?

Какие риски будет предполагать проект?

Как он будет финансироваться?

Исходя из сформулированных условий, опишите рекомендуемую систему управления таким проектом (какие полномочия по управлению будет осуществлять частная сторона, а какие — публичный партнер).

Для получения необходимой информации воспользуйтесь данными о конкретных проектах в сфере ЖКХ, реализуемых в России.

4. Представьте основные темы государственно-частного партнерства с помощью Интеллект-карты. Результаты отобразите на листе формата А4. Используя текстовое и графическое оформление информации. Каждая работа должна быть в своем индивидуальном стиле!

Интеллект-карта — это инструмент, позволяющий: эффективно структурировать и обрабатывать информацию; мыслить, используя весь свой творческий и интеллектуальный потенциал.

Интеллект-карты (в оригинале Mind maps®) это разработка Тони Бьюзена — известного писателя, лектора и консультанта по вопросам интеллекта, психологии обучения и проблем мышления. Также встречаются такие варианты перевода словосочетания Mind maps® как «Ментальные карты», «Мыслительные карты», «Карты ума».

Основные требования по составлению интеллект-карт представлены в книге Тони Бьюзена «Супермышление, а также на <http://www.mind-map.ru>

Темы:

1. Этапы развития концессий в мире.
2. Основные подходы к определению государственно-частного партнерства.
3. Модели государственно-частного партнерства.
4. Виды рисков.
5. ГЧП в социальной сфере и др.

Тема 8. Аренда и концессия как форма ГЧП

План семинарского занятия:

1. Понятие аренды в ГЧП.
2. Понятие концессии как формы ГЧП в отечественной и международной практике.
3. Исторические формы концессионных соглашений. Виды современных концессионных соглашений.
4. Опыт реализации концессионных проектов в РФ в отраслевом разрезе.

Контрольные вопросы:

1. Дайте определение аренды. Кто является участником арендных отношений?
2. Какие правомочия собственника передаются арендатору при аренде?
3. Из каких актов состоит концессионное законодательство РФ?
4. Перечислите основные принципы и механизмы реализации концессионных соглашений в международной практике.
5. Какие публично-правовые признаки и сферы применения присущи концессиям в России?
6. Какие недостатки в развитии законодательства о государственно-частном партнерстве в РФ?
7. Дайте определение и раскройте сущность понятия «концедент».
8. Кто такой концессионер? Как это понятие определяется в российском законодательстве?

Практические задания:

1. Рассмотрите основные исторические этапы развития концессий в мире. Заполните таблицу.

Название	Описание периода
Первые концессии в США	
Появление концессий во Франции	
Появление понятия «концессии» в законодательствах и словарях (нач. XIX в.)	
Развитие концессий в XIX в. В странах Европы и Японии	
Повышение роли государства в начале XX в.	
Конец XX в. — развитие партнёрских отношений	

2. Проведите сравнительный анализ закона о концессиях и закона о ГЧП

Параметры сравнения	Закон о концессионных соглашениях (115-ФЗ)	Закон о ГЧП (224-ФЗ)
Право частной собственности на объект соглашения		
Минимальный срок действия соглашения		
Объекты соглашения		
Частный партнер (концессионер)		
Публичный партнер (концедент)		
Могут выступать на стороне публичного партнера (концедента)		
Специальное отраслевое регулирование		
Частная инициатива		
Уполномоченные органы в сфере действия закона		
Оценка эффективности и сравнительного преимущества реализации проектов		
Предложение о реализации проекта		
Конкурс		
Форма соглашений		

3. Кейс: «Друг или враг?» [9].

Россия вошла в XX в., с одной стороны одной из самых крупных стран мира по территории, численности населения и военной мощи, с другой стороны, хозяйственно отсталой и экономически несамостоятельной. Отечественная промышленность и транспорт практически полностью базировались на привозных технологиях. В структуре отечественного экспорта преобладали сырье и сельскохозяйственные продукты, а импортировались товары глубокой переработки, станки, оборудование. Начиная с 1860-х гг., развернулась практика заключения иностранных концессий для создания железных дорог, заводов. Казалось бы, налицо взаимовыгодное партнерство: Россия получала инфраструктурные объекты, а зарубежные инвесторы огромные прибыли.

Однако со временем зависимость российского хозяйства от иностранных инвестиций и технологий не уменьшилась, а стремительно возрастала. Если в начале царствования Николая II иностранцы контролировали

20–30% капитала в России, а в 1913 г. – 60–70%, то к 1917 г. эта доля выросла до 90–9%. Уже дореволюционные исследователи выявили, что доминирующая роль иностранцев в нашей экономике определялась отсутствием капитальных ресурсов и квалифицированных кадров для расширения промышленного производства. Иностранные инвестиции фактически достигали 1/3 всех промышленных инвестиций в России и были сконцентрированы в таких базовых отраслях промышленности, как металлургическая, угольная, химическая и нефтяная. Со временем иностранные экономические игроки стали оказывать значительное влияние на внешнюю и внутреннюю политику империи, толкая ее к первой мировой войне.

Проанализируйте условия развития иностранных концессий в дореволюционной России и дайте рекомендации, как можно было (и можно ли было вообще) привлечь инвестиции в развитие инфраструктуры без использования иностранного капитала, или сократив его влияние в отечественной экономике.

4. Подготовить проектную работу.

Тему проекта обучающиеся выбирают самостоятельно. В качестве рекомендаций предоставляется следующий список тем:

1) Создание ГЧП в (пример: ЖКХ, образовании, здравоохранении, транспорте, АПК, туристической сфере и др.).....

2) Разработка организационного механизма ГЧП в

3) Разработка экономического механизма функционирования ГЧП в ...

4) Кластерный подход к созданию ГЧП в ...

5) Концессионное соглашение как механизм взаимодействия контрагента в интегрированном формировании.

6) Отраслевая специфика механизмов ГЧП (на примере конкретной отрасли).

7) ОЭЗ: современное состояние и перспективы развития в России.

8) Управление конкурентоспособностью региона на основе механизмов ГЧП.

5. Подготовиться к тестированию по темам 5,6, 7, 8.

МОДУЛЬ 3 РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ: ОТРАСЛЕВЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

Тема 9. Государственно-частное партнерство в сфере экономики

План семинарского занятия:

1. Государственно-частное партнёрство в системе инструментов стратегического управления субъектом РФ

2. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере

3. ГЧП в обеспечении развития ЖКХ и социальной инфраструктуры
4. ГЧП в транспорте

Контрольные вопросы:

5. Что необходимо предпринять для создания стимулов к инвестиционной деятельности?
6. Что относится к общим факторам успешной реализации инвестиционных проектов ГЧП?
7. Как может проявляться развитие ГЧП в инновационной сфере?
8. В каких сферах экономики наиболее часто используется механизм ГЧП?
9. В каких странах в основном эксплуатируются платные автомобильные дороги?
10. В каких формах ГЧП планируется реализовывать железнодорожные проекты?
11. Каковы, по вашему мнению, перспективы развития ГЧП на транспорте?
12. Какие формы контрактных отношений могут использоваться в проектах ГЧП в сфере ЖКХ?
13. Какими нормативными правовыми актами регулируется организация концессий в ЖКХ?
14. Назовите имущественные комплексы, которые могут стать объектом ГЧП в сфере ЖКХ.
15. Какова мотивация участия государства и частного сектора в проектах ГЧП социальной сферы?
16. Раскройте опыт регионов по реализации проектов в социальной сфере с использованием механизмов ГЧП.
17. Назовите имущественные комплексы, которые могут стать объектами ГЧП в социальной сфере.

Практические задания:

1. Письменно ответьте на вопросы:
 - 1) Назовите основные проекты автомобильных дорог и инженерных сооружений транспортной инфраструктуры, реализуемых в Российской Федерации на принципах ГЧП.
 - 2) В каких формах ГЧП осуществляется реализация проектов создания платных автомобильных дорог? Опишите процесс реализации проектов по этапам. Каким образом определяется размер платы за проезд по платной автомобильной дороге?
 - 3) Назовите крупнейшие проекты строительства железных дорог в РФ, основанные на принципах ГЧП.

4) Дайте характеристику проекта «Юго-Западные очистные сооружения Санкт-Петербурга».

5) Дайте характеристику основных рисков, с которыми встречаются партнеры при формировании и реализации проектов ГЧП в коммунальном хозяйстве.

6) Какие вопросы, связанные с социальной сферой, должны быть решены органами государственной и муниципальной власти для кардинального изменения ситуации с развитием ГЧП в России?

2. Определите основные направления поддержки инновационной деятельности со стороны государства, учитывая особенности модели инновационного развития ведущих зарубежных стран. Следует учесть, что для одной и той же страны вид поддержки может быть разный. Результаты запишите в таблицу.

Страна	Вид поддержки
США, Франция, Великобритания, Германия	
Австрия, Канада, Финляндия, Германия	
Финляндия, Германия, Япония	

3. На основании изученной литературы и Письма от 04.02.2011 № 03-66 «О применении механизмов государственно-частного партнерства в сфере образования» провести исследование развития государственно-частного партнерства в сфере образования, в том числе — дошкольного образования, выделив основные формы и механизмы ГЧП.

Таблица — Разнообразие форм и механизмов ЧПП
в сфере образования, в том числе — дошкольного образования

Форма ГЧП	Механизм ГЧП

4. Кейс «Выбор модели реализации инвестиционного проекта создания областного центра медицинской реабилитации в г. Коммунар Ленинградской области, на этапе его инициирования»

Правительство Ленинградской области подготовило проект распоряжения «О заключении концессионного соглашения в отношении Ленинградского областного центра медицинской реабилитации по адресу: Ленинградская область, Гатчинский район, г. Коммунар, ул. Строителей, д. 3»

в целях повышения качества и доступности медицинской помощи, оказываемой жителям Ленинградской области, охраны здоровья граждан, за счет создания эффективной базы здравоохранения для оказания услуг реабилитации. Информацию о проекте можно посмотреть на официальном интернет-портале Администрации Ленинградской области» (www.lenobl.ru).

Базовые условия реализации проекта:

№ п/п	Условия	Описание
1	Участники проекта	Минздрав здравоохранения Государственное бюджетное учреждение здравоохранения (ГБУЗ) ООО «Центр медицинских технологий» (ЦМТ)
2	Уровень реализации проекта	Проект реализуется на федеральном уровне
3	Объекты имущества	В составе единого имущественного комплекса, который находится в собственности Минздрава и принадлежит на праве оперативного управления ГБУЗ существует отдельное здание , которое необходимо реконструировать, оснастить оборудованием и осуществлять с его использованием медицинские услуги
4	Собственность на объект имущества	Право собственности на объект имущества принадлежит ЦМТ (100 %, которой принадлежит РФ) и было приобретено у третьей стороны в целях реализации инвестиционного проекта в медицинской отрасли
5	Технологическая характеристика объекта имущества	Объект имущества находится в неудовлетворительном состоянии, неотделимых улучшений не производилось с момента приобретения в собственности объекта имущества ЦМТ
6	Земельный участок	Правообладателем земельного участка, на котором расположен объект недвижимого имущества, является ГБУЗ
7	Эксплуатация объекта (основные услуги)	Специфические услуги по высокотехнологической медицинской медицинские услуги оплата за которые осуществляется в рамках тарифа ОМС
8	Порядок эксплуатации (оказания услуг)	ЦМТ был учрежден для реализации инвестиционного проекта по оказанию услуг ВМП на коммерческой основе (в перспективе изменения отраслевого законодательства в сфере здравоохранения) В целях формирования валовой выручки также могут оказываться сопутствующие медицинские услуги, финансируемые из тарифа ОМС

№ п/п	Условия	Описание
9	Ограничения	<ul style="list-style-type: none"> – Услуги ВМП не могут быть оказаны ЦМТ на текущий момент (без внесения специальных изменений в законодательство) – Для заключения концессионного соглашения, соглашения о ГЧП объект, финансирования капитальных затрат из бюджета объект должен быть выкуплен в собственность государства (за счет соответствующих бюджетных средств)
10	Финансирование проекта	<ul style="list-style-type: none"> – стоимость реконструкции имущества и оснащения оборудованием для оказания услуг ВМП – 700 млн рублей – стоимость приобретения имущества – 100 млн рублей – окупаемость проекта за счет оказания услуг ВМП – 5 лет

Возможные модели реализации инвестиционного проекта (без изменения нормативной базы):

Параметр	Модель № 1	Модель № 2	Модель № 3
Организационно-правовая форма	Соглашение о ГЧП (с обязательством ЦМТ по тех	Концессионное соглашение (субаренда и частичная эксплуатация объекта ЦМТ)	Выкуп и бюджетные инвестиции в реконструкцию объекта (через ФАИП)
Право собственности (на текущий момент)	ЦМТ (для старта проекта требуется выкуп объекта в государственную собственность за счет внебюджетных средств – средств ГБУЗ, полученных за счет оказания платных услуг)		
Публичная сторона	Минздрав	Минздрав	ГБУЗ
Частная сторона	Частный инвестор ¹ (с долей государства менее 50 %)	ЦМТ	Исполнитель по гос.контракту на реконструкцию и оснащение
Право собственности (на момент заключения соглашения)	Минздрав	Минздрав	ГБУЗ
Право собственности (на момент ввода в эксплуатацию)	Частный инвестор	Минздрав	ГБУЗ

Параметр	Модель № 1	Модель № 2	Модель № 3
Право собственности на момент завершения соглашения	Частный инвестор (может быть передано Минздраву России)	Минздрав (может возникнуть приоритетное право выкупа у частной стороны ²)	ГБУЗ
Земельный участок	Должен быть разграничен и свободен от прав 3-х лиц		Не требует разграничения и освобождения от прав 3-х лиц
Реконструкция	Частный инвестор	ЦМТ	Исполнитель по гос. контракту
Техническое обслуживание	Частный инвестор	ЦМТ	ГБУЗ
Оказание услуги на ВМП	ГБУЗ (на арендуемых у ЦМТ площадях)	ГБУЗ (на арендуемых у ЦМТ площадях)	ГБУЗ
Сопутствующие медицинские услуги	ГБУЗ	ЦМТ (по договору оказания медицинских услуг с ГБУЗ)	ГБУЗ
Обязательства публичной стороны	Расходные обязательства на возмещение затрат частного инвестора по тех. обслуживанию	Обеспечение гарантий минимальной доходности (условные бюджетные обязательства)	Бюджетные инвестиции в реконструкцию и оснащение объекта в рамках ФАИП

¹ В случае, если ЦМТ уменьшит долю государства в капитале до 50% – 1 акция, право выступать на стороне частного партнера может принадлежать ЦМТ

² Необходимо внесение объекта в приоритетный план/программу приватизации, в случае добросовестного исполнения своих обязательств концессионером

- Определите сильные и слабые стороны реализации каждой модели.
- Предложите решение в отношении центра медицинской реабилитации г. Коммунар Ленинградской области, описав и выбрав наиболее приоритетную модель реализации проекта (из трех представленных моделей).

5. Рассмотрите Проект строительства и последующей эксплуатации мостового перехода через реку Обь в Октябрьском районе Ханты-Мансийского АО на основе ГЧП.

Определите:

- 1) Правовую схему проекта.
- 2) Основные параметры платежного механизма.
- 3) Риски проекта и их.
6. Подготовиться к итоговому тестированию и защите проектных работ.

5. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО НАПИСАНИЮ ПРОЕКТА И РЕФЕРАТИВНЫХ РАБОТ ДЛЯ СТУДЕНТОВ

1. Требования к написанию проектной работы.

При изучении курса «Государственно-частное партнёрство» используется проектная форма обучения, которая реализуется на этапе практического обучения. Обучающиеся в малых группах (3–4 человека) разрабатывают проект ГЧП в конкретной сфере деятельности с учетом потенциала территории и ее социально-экономических условий. По результатам группового исследования проводится публичная защита с презентацией.

Целью написания проекта, как правило, есть визуализация, формулирование проблемы или концепции, а также формулирование выводов. Обязательно предложение вариантов решения проблем(ы), которые базируются на доступной информации. Жестких требований к структуре или объему проектной работы не предъявляется. Базовый вариант структуры проектной работы может состоять из следующих частей:

– *аннотация*, где кратко излагается суть содержания исследования, цели и задачи объекта, методы исследования, обоснование и полученные результаты. Каждый из этих параметров начинается с абзаца. В аннотации указываются используемые источники информации. Размер аннотации не должен превышать 1–2 страницы формата А4;

– *содержание* – включает в себя наименования всех структурных частей документа с указанием номеров страниц, на которых размещается начало каждой части;

– *введение* – включает в себя несколько составных частей, которые не выделяются подзаголовками, но присутствуют в обязательном порядке. Введение включает в себя постановку проблемы (т. е. ее предназначение, характеристику основных методологических принципов при ее изучении, четко сформулированную цель, причины и основания исследования, круг вопросов, подлежащих рассмотрению). Разъясняется, какая методика использовалась при обработке информации;

– *основная часть* – здесь излагается суть исследования. В логической последовательности дается изложение вопросов исследования (выделенных, как правило, в подразделы) на основе самостоятельного изучения источников и привлечения, где это необходимо, исследовательской и иной литературы. Проводится поэтапный анализ и обобщения (данные в динамике за 3–5 лет), которые иллюстрируются графическим и табличным материалом. Выдвигаются гипотез, версий и их обоснование. Состоит из разделов и подразделов;

– *заключение.* В конце проекта должны быть обязательно выводы, прогноз и предложения (рекомендации). Строятся они на основании результатов анализа материалов, приводимых в разделах, но не повторяют их, а обобщают.

Основные требования к выводам:

- непротиворечивость и жесткая логическая взаимосвязь с основным текстом подраздела;
- отсутствие прямых повторений текста раздела;
- недопустимость выводов, не обоснованных основным текстом;
- выводы должны характеризовать рассматриваемый период или явление;
- в обязательном порядке выводы должны содержать общие прогнозные оценки протекания процессов на ближайшую перспективу;
- подводится общий итог исследований по указанной тематике;
- текст выводов должен быть краток.

Исходя из выводов, указывается перечень мероприятий, предложений или их варианты для предотвращения причин, следствий того или иного события, а также прогнозируются те события, действия, которые могут произойти, если не выполнить или не принимать во внимание данные выводы и предложения.

Объем итогового заключения не должен превышать одной страницы.

Общий объем проектной работы не должен превышать 30 страниц формата А4.

Алгоритм построения проекта

- *Определение целевой проблемы.*
- *Предпроектный анализ проблемы.*
- *Обоснование целесообразности, необходимости решения проблемы.*
- *Определение целей и задач проекта, позволяющих решить выявленную проблему.*
- *Построение системы разработки и реализации проекта.*
- *Проведение монографического исследования.*
- *Проведение практического исследования.*
- *Разработка конструктивных предложений по решению проблемы.*
- *Оценка потенциальной эффективности предлагаемого проекта.*
- *Выводы по реализации проекта.*
- *Подготовка презентации и итогового выступления.*

2. Требования к написанию реферативной работы.

Темы рефератов предлагаются студентам в рамках семинарского занятия, в формулировку которых студент имеет право вносить незначительные изменения.

Предварительно определив интересующую его тему реферата, студент может обратиться к преподавателю за консультацией. Кроме изложения теоретических и методологических основ (со ссылками на источники) содержание работы должно подкрепляться и собственной оценкой и выводами. Творческий подход к выполнению работы придает ей характер самостоятельного научного исследования, необходимого для студентов.

Реферативная работа может иметь упрощенный вариант: введение, главная часть, заключение.

Во введении следует сказать о причине выбора данной темы, о ее проблемах и о различных взглядах на них, встречаемых в литературе по этой теме, о цели работы.

В главной части необходимо раскрыть саму тему, т. е. не только осветить возможные проблемы и пути их решения, но и сопоставить их, высказать свою точку зрения по интересующей теме. Раскрывать тему лучше в логическом плане (по главным, узловым проблемам) или в историческом плане (развитие научных концепций по теме от прошлого к настоящему).

В заключении подводятся итоги, резюмируется, насколько удалось раскрыть тему и выполнить задуманное в начале. Завершает работу список используемой литературы: пронумерованный арабскими цифрами перечень в алфавитном порядке используемых книг, статей.

Общий объем реферата не должен превышать 15 страниц формата А4.

3. Требования к докладу. Доклад представляет собой один из видов монологической речи, публичное, развёрнутое, официальное, сообщение по определённому вопросу, основанное на привлечении документальных данных. Темы докладов предлагаются в рамках семинарского занятия. Содержание доклада представляет информацию, которая раскрывает суть вопроса или исследования применительно к данной ситуации. Цель доклада — информирование кого-либо о чём-либо. Тем не менее, доклады могут включать в себя такие элементы как рекомендации, предложения или другие мотивационные предложения. Доклады и отчёты могут быть устными или письменными (прим. в письменном виде оформлять не обязательно!). Выступление с докладом должно составлять 5–7 минут.

4. Требования к написанию эссе. Эссе представляет собой письменное сообщение небольшого объёма и свободной композиции, выражающее

индивидуальные впечатления и соображения автора по конкретному поводу или предмету и не претендует на исчерпывающую или определяющую трактовку темы. В отношении объёма и функции граничит, с одной стороны, с научной статьёй и литературным очерком (с которым эссе нередко путают), с другой — с философским трактатом. Эссеистическому стилю свойственны образность, подвижность ассоциаций, афористичность. Эссе не имеет особой структуры, как, например, курсовая работа, реферат либо дипломный проект. Тем не менее, студентам предлагается следующий вариант *структуры эссе*, чтобы знать как структурировать свои мысли и удачно написать эссе:

— введение: должно включать краткое изложение Вашего понимания и подход к ответу на данный вопрос. Здесь следует изложить суть, цель и обоснование выбора темы. Введение состоит из связанного логически и стилистически ряда компонентов. На данном этапе Вы должны четко сформулировать вопрос, ответ на который Вы намерены изложить в ходе раскрытия темы эссе.

— основная часть. Эта часть предполагает полное раскрытие и аргументацию основной проблемы, изложение основного вопроса. Важно знать, что один параграф должен содержать только одно утверждение, которое выделяют заголовком, и, конечно же, соответствующее доказательство, что можно разнообразить графическим и иллюстрированным материалом.

— заключение — в этом пункте обычно излагаются собственные обобщения и выводы, вытекающие из рассмотрения темы.

6. ТЕМАТИКА САМОСТОЯТЕЛЬНЫХ РАБОТ ПО КУРСУ «Государственно-частное партнёрство»

Темы эссе:

1. Факторы и условия, сдерживающие развитие института ГЧП в России.
2. Государственно-частное партнерство как эффективный механизм привлечения инвестиций.
3. Использование зарубежного опыта ГЧП в российской практике.
4. Формы концессий, используемых в практике других стран.
5. Особенности организационного механизма развития ГЧП в США.
6. Особенности управления развитием ГЧП в Великобритании.
7. Структура управления ГЧП в Германии.
8. Проблемы использования механизмов ГЧП в практике стран СНГ.
9. Развитие ГЧП в России на современном этапе: достижения, проблемы, перспективы.

10. Оценка правовой базы ГЧП на федеральном и региональном уровнях.

11. Применение механизма Особых экономических зон регионального уровня

12. Применение механизма ГЧП в сфере ЖКХ.

13. Место и роль ГЧП в реализации инновационной политики России.

14. Использование механизма ГЧП в здравоохранении.

15. Место и роль ГЧП в решении характерных проблем транспортной инфраструктуры.

16. Применение ГЧП в образовании.

17. Активизация использования Инвестиционного фонда РФ в механизме ГЧП.

18. Роль институтов развития в реализации проектов ГЧП.

10. Государственно-частное партнерство в реализации стратегии социально-экономического развития региона

20. Риски при формировании и управлении системой ГЧП на мега-, макро- и микроэкономическом уровнях.

Темы рефератов

1. Становление партнерских отношений между государством и бизнесом.

2. Государственно-частное партнёрство как институциональный и стратегический альянс государства и бизнеса.

3. Социально-экономическое значение ГЧП.

4. Формирование государством институциональной среды для ГЧП.

5. Мировые тенденции развития ГЧП

6. Государственно-частное партнёрство в США

7. ГЧП в странах ЕС.

8. Нормативно-правовое регулирование ГЧП в России.

9. Особые экономические зоны: современное состояние и перспективы развития в России.

10. Активизация использования Инвестиционного фонда РФ в механизме ГЧП.

11. Концессия как форма привлечения инвестиций в экономику.

12. ГЧП в инновационной сфере.

13. ГЧП в транспортной сфере.

14. ГЧП в стратегии социально-экономического развития России.

15. Тенденции в развитии российской модели государственности.

16. ГЧП в модернизации российской экономики.

17. Финансовые модели проектов ГЧП.

18. Критерии и порядок оценки эффективности публичных инвестиционных проектов.

19. Принципы выявления и оценки рисков проектов ГЧП.

20. Государство – квалифицированный заказчик проектов ГЧП.

7. ВОПРОСЫ К ЗАЧЕТУ (ЭКЗАМЕНУ) ПО КУРСУ

«Государственно-частное партнёрство»

1. Предмет, цели и задачи дисциплины «Государственно-частное партнерство».

2. Признаки государственно-частного партнерства

3. Субъекты и объекты ГЧП.

4. Нормативно-правовое регулирование ГЧП в России.

5. ГЧП – основные понятия, формы, классификация.

6. Понятие ГЧП в зарубежных странах

7. Мировые тенденции развития государственно-частного партнерства.

8. Основные зарубежные модели ГЧП

9. Государственно-частное партнерство в США.

10. Государственно-частное партнерство в странах Европейского Союза.

11. Государственно-частное партнерство в странах СНГ

12. Формы концессий в зарубежной практике.

13. Основные тенденции развития проектов ГЧП

14. Принципы взаимодействия государства, общества и бизнеса.

15. Основы формирования институциональной среды развития корпоративных объединений.

16. Государственно-частное партнерство в стратегии социально-экономического развития России.

17. Формы государственно-частного партнерства.

18. Схемы концессионных договоров и их особенности.

19. Модели государственно-частного партнерства и их содержание.

20. Социально-экономическое значение ГЧП

21. Исторический опыт развития ГЧП.

22. Становление и развития ГЧП в России

23. Государственное регулирование проектов государственно-частного партнерства.

24. Роль ГЧП в региональном и местном развитии

25. Практика регулирования процессов ГЧП на региональном уровне.

26. Механизм проектного финансирования.

27. Главные участники ГЧП-проекта.

28. Источники финансовых средств.

29. Распределение рисков между государством и бизнесом при реализации проектов ГЧП.

30. Преимущества и риски инвесторов и участников при реализации ГЧП-проектов.

31. Виды рисков, их классификация.

32. Основные риски при реализации инвестиционных проектов, основанных на принципах ГЧП.

33. Понятие аренды в ГЧП.

34. Концессия как форма ГЧП.

35. Исторические формы концессионных соглашений.

36. Виды современных концессионных соглашений в России.

37. Практика реализации проектов ГЧП в России и за рубежом.

38. Государственно-частное партнерство как инструмент реализации инвестиционной политики.

39. Инвестиционный фонд России и направления его деятельности.

40. Государственный Банк развития и его роль в формировании механизмов ГЧП.

41. Особые экономические зоны: особенности, классификация, динамика развития.

42. Концессия как форма привлечения инвестиций в экономику.

43. Концессии в социальной сфере.

44. ГЧП в построении инновационной экономики

45. Препятствия и риски развития ГЧП в инновационной сфере России.

46. Роль государственно-частного партнерства в развитии ЖКХ.

47. Механизмы ГЧП в обеспечении развития социальной инфраструктуры.

48. ГЧП в развитии транспортной инфраструктуры.

49. ГЧП в сфере образования.

50. ГЧП в социальной сфере.

8. СПИСОК ОСНОВНОЙ И ДОПОЛНИТЕЛЬНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ ПО КУРСУ «Государственно-частное партнёрство»

а) Официальные документы

Федеральное и региональное законодательство

1. Закон Санкт-Петербурга об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах.

2. Положение о Координационном совете по государственно-частному партнерству при Минэкономразвития России, утвержденное приказом Минэкономразвития России от 19 мая 2014 г. № 279.

3. Постановление Правительства Российской Федерации № 1016-ПП «О порядке предоставления в 2010 году государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на осуществление инвестиционных проектов» от 14.12.2010.

4. Постановление Правительства Российской Федерации № 1017-ПП «Об утверждении Правил отбора инвестиционных проектов и принципалов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на осуществление инвестиционных проектов» от 14.12.2010.

5. Постановление правительства Российской Федерации № 134-ПП «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» от 01.03.2008.

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2014 г. № 1044 «Об утверждении Программы поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования».

7. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Режим доступа: Система ГАРАНТ.

8. Федеральный закон Российской Федерации № 82-ФЗ «О Банке Развития» от 17.05.2007.

9. Федеральный закон Российской Федерации № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005.

б) Основная литература:

1. Айченко В., Горин Н., Нещадин А., Роговая В., Тульчинский Г. Социальное партнерство. Опыт, технологии, оценка эффективности. — Издательство: Алетейя. 2012. — 400 стр.

2. Алпатов А., Пушкин А., Джапаридзе Р. Государственно-частное партнерство. Механизмы реализации. — Изд-во: Альпина Паблишер. — 2010. — 200 с.

3. Белицкая А. Правовое регулирование государственно-частного партнерства. — Изд-во: Статут. — 2012. — 192 с. Варнавский В. Механизмы государственно-частного партнерства в экономической политике. — Изд-во: МГИМО-Университет. — 2013. — 142 с. Игнатюк Н.

Государственно-частное партнерство. — М.: Изд-во: Юстицинформ. — 2011. — 384 с.

4. Кабашкин В. Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации: учебное пособие. — М.: Изд-во: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. — 2014. — 124 с.

5. Борщевский Г. А. Государственно-частное партнёрство: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Г. А. Борщевский. — М.: Изд-во Юрайт, 2015. — 344 с.

6. Государственно-частное партнерство: теория и практика / В. Г. Варнаровский, А. В. Клименко, В. А. Королев и др. ; Гос. ун-т. Высшая школа экономики. — М. : Изд. дом Гос. ун-та Высшей школы экономики, 2010. — 287 с.

7. Исследование «Частная инициатива в концессиях: международный опыт и перспективы становления в России». — Электронный ресурс. — Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/>

8. Киреева А., Соколов И., Тищенко Т., Худько Е. Государственно-частное партнерство как инструмент поддержки инноваций / Серия: Инновационная экономика: бюджет — М.: Изд-во: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. — 2012. — 516 с.

9. Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъекте РФ (Региональный ГЧП-стандарт), подготовленные Минэкономразвития России совместно с НП «Центр развития государственно-частного партнерства». — Электронный ресурс. — Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/>

10. Мочальников В., Анохина М. Теория и практика государственно-частного партнерства. Учебное пособие. — М.: Издательство: Экономика. 2013. — 608 стр.

11. Осипов Е. Институт социального партнерства как фактор развития малого бизнеса в России. — М. : Изд-во МГУ, 2012. — 208 с.

12. Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России. — Электронный ресурс. — Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/>. — Электронный ресурс. — Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/>

13. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации. — Электронный ресурс. — Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/>

в) Дополнительная литература:

1. Белицкая А. Правовое регулирование государственно-частного партнерства. — Изд-во: Статут. — 2012. — 192 с.
2. Емельянов Ю. Государственно-частное партнерство. Инновации и инвестиции. Мировой и отечественный опыт. — М. : Издательство: Либроком. — 368 стр.
3. Емельянов Ю.С. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере. Зарубежный и российский опыт / общ. Ред С. Н. Силиверстова. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2012 — 256 с.
4. Золотухина А. Проблемы инновационного и устойчивого развития регионов. — Изд-во: Красанд. — 2010. — 240 с.

г) программное обеспечение и Интернет- ресурсы

1. <http://www.aup.ru/> — Административно-управленческий портал. Бесплатная электронная библиотека по вопросам экономики, финансов, менеджмента и маркетинга на предприятии.
2. www.akdi.ru — официальный информационный канал Государственной Думы РФ с ежедневно обновляемым банком проектов федеральных законов.
3. www.gks.ru — Федеральная служба государственной статистики.
4. ГЧП-ИНСТИТУТ — <http://p3institute.ru>.
5. ГЧП-ИНФО — <http://www.pppi.ru/projects>.
6. Комитет по государственно-частному партнерству — <http://tpprf.ru/ru/interaction/committee/komghp>.
7. Центр ГЧП — <http://www.pppcenter.ru/index.php?id=12>.

9. ТЕСТ ДЛЯ ИТОГОВОГО КОНТРОЛЯ ЗНАНИЙ

1. Выберите верное определение государственно-частного партнерства:

А) юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении вкладов и распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров в целях решения государственных и общественно-значимых задач, осуществляемое путем реализации инвестиционных проектов в отношении объектов, находящихся в сфере публичного интереса и контроля;

Б) экономические отношения, связанные с распределением и перераспределением между государственным и частным партнерами финансовых ресурсов;

В) процесс усиления мирохозяйственных связей.

2. Выберете правильное определение состава участников ГЧП:
А) кредитор, заемщик, гарант
Б) лизингодатель, лизингополучатель, лизинговая компания;
В) публичный и частный партнеры, а также субъекты, оказывающие содействие в организации и осуществлении государственно-частного партнерства.

3. Когда и где впервые в зарубежной практике сложилось государственно-частное партнерство в современном понимании:

- А) Франция, 1554 г.
- Б) Великобритания, 1992 г.
- В) Россия, 2000 г.

4. Экономическое содержание государственно-частного партнерства состоит в следующем:

А) комплексный инструмент привлечения инвестиций в капиталоемкие инфраструктурные проекты;

Б) форма государственной поддержки предпринимательской деятельности, которая заключается в участии государства в финансировании определенной социально значимой деятельности субъектов предпринимательства;

В) верны оба определения.

5. Укажите основные признаки государственно-частного партнерства:

А) возвратность, платность, срочность;

Б) юридическое оформление, общественная направленность, целевая направленность;

В) юридическое оформление, направленность на решение частных интересов.

6. К субъектам, оказывающим содействие в организации и осуществлении государственно-частного партнерства, относятся:

А) банки, подрядчики, конечные пользователи предоставляемых услуг, специальные организации, публичный партнер;

Б) банки, подрядчики, конечные пользователи предоставляемых услуг, специальные организации, частный партнер;

В) банки, подрядчики, конечные пользователи предоставляемых услуг, специальные организации.

7. Форма государственно-частного партнерства, в которой одна сторона обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне, осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта, а вторая сторона обязуется предоставить первой стороне на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом для осуществления указанной деятельности, называется:

- А) соглашение о разделе продукции;
- Б) лизинговое соглашение;
- В) концессия.

8. Форма государственно-частного партнерства, в которой заключается договор, в соответствии с которым публичный партнер предоставляет инвестору на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск, называется:

- А) соглашение о разделе продукции;
- Б) лизинговое соглашение;
- В) концессия.

9. Форма государственно-частного партнерства, в которой договор заключается между государством и частной фирмой на осуществление общественно-полезных видов деятельности, где риски полностью несет государство, а частный партнер получает прибыли от собираемых платежей, называется:

- А) соглашение о разделе продукции;
- Б) государственный контракт;
- В) концессия.

10. Принцип равенства при реализации проектов на основе государственно-частного партнерства означает:

- а) равный вклад в инвестиционный проект;
- б) равные обязательства по инвестиционному проекту;
- в) равное распределение рисков и распределение прибылей.

11. К особенностям договоров в государственно-частном партнерстве относятся:

а) особый субъектный состав, нахождение объекта в сфере государственного контроля, право собственности не остается за частным партнером;

б) наличие особых условий, нахождение объекта вне сферы государственного контроля, право собственности остается за частным партнером;

в) особый субъектный состав, нахождение объекта вне сферы государственного контроля, право собственности остается за частным партнером.

12. Корпоративные формы государственно-частного партнерства предполагают:

- а) создание юридического лица или совместного предприятия;
- б) заключение договора или контракта.

13. Специфическая определяемая форма государственно-частного партнерства, в которой публичный партнер выделяет часть территории особым режимом осуществления предпринимательской деятельности, называется:

- А) соглашение о разделе продукции;
- Б) особая экономическая зона;
- В) концессия.

14. Какая форма не относится к ГЧП:

- А) концессия
- Б) Соглашение о разделе продукции
- В) приватизация
- Г) смешанные предприятия

15. Длительность государственно-частного партнерства является:

- а) краткосрочной;
- б) среднесрочной;
- в) долгосрочной.

16. К правовым формам государственно-частного партнерства относятся:

А) соглашение о разделении продукции, договор аренды с инвестиционными условиями, концессия;

Б) соглашение о разделении продукции, договор аренды с инвестиционными условиями, совместное предприятие

В) соглашение о разделении продукции, договор аренды с инвестиционными условиями, особая экономическая зона.

17. Согласно российскому законодательству, по концессионному соглашению сторона, которая обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество, называется:

- А) концедент;
- Б) концессионер;
- В) доверитель.

18. Согласно российскому законодательству, по концессионному соглашению сторона, которой право собственности на имущество принадлежит или будет принадлежать, называется:

- А) концедент;
- Б) концессионер;
- В) доверитель.

19. По договору доверительного управления имуществом одна сторона передает другой стороне на определенный срок имущество в доверительное управление, а другая сторона обязуется осуществлять управление этим имуществом в интересах учредителя управления или указанного им лица. Выберите верные названия сторон.

- А) учредитель управления, управляющий, выгодоприобретатель;
- Б) концессионер, концедент, доверитель, доверенный;
- В) нет верного ответа.

20. В сфере государственных и естественных монополий основной правовой формой государственно-частного партнерства являются:

- А) договор доверительного управления и договор аренды с инвестиционными условиями;
- Б) концессии и соглашения о разделе продукции;
- В) соглашение о технико-внедренческой экономической зоне, венчурные фонды, технопарки.

21. В социальной сфере перспективными формами государственно-частного партнерства являются:

- А) договор доверительного управления и договор аренды с инвестиционными условиями;
- Б) концессии и соглашения о разделе продукции;
- В) соглашение о технико-внедренческой экономической зоне, венчурные фонды, технопарки.

22. В сфере инноваций перспективными формами государственно-частного партнерства являются:

А) договор доверительного управления и договор аренды с инвестиционными условиями;

Б) концессии и соглашения о разделе продукции;

В) соглашение о технико-внедренческой экономической зоне, венчурные фонды, технопарки.

23. Размер принимаемых концедентом на себя расходов, а также размер, порядок и условия предоставления концедентом концессионеру государственных или муниципальных гарантий должны быть указаны в решении:

А) о заключении концессионного соглашения,

Б) в конкурсной документации,

В) в концессионном соглашении;

Г) во всех вышеперечисленных документах.

24. Если в концессиях концессионеру на правах собственности принадлежит вся выпущенная продукция, то в соглашениях о разделе продукции партнеру государства принадлежит:

А) вся выпущенная продукция;

Б) только ее часть;

В) нет верного ответа.

25. Существенная особенность совместных предприятий любого типа:

А) постоянное участие государства в текущей производственной, административно-хозяйственной и инвестиционной деятельности;

Б) постоянное участие государства только в инвестиционной деятельности;

В) возможности частного партнера в принятии самостоятельных административно-хозяйственных решений определяются, как правило, долей в акционерном капитале.

26. Механизм партнерства, используемый в концессиях, называется:

а) BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer – строительство – эксплуатация/управление – обслуживание – передача).

Б) BOO (Build, Own, Operate – строительство – владение – эксплуатация/управление).

В) BTO (Build, Transfer, Operate – строительство – передача – эксплуатация/управление).

Г) BOOT (Build, Own, Operate, Transfer – строительство – владение – эксплуатация/управление – передача).

Д) BOT (Build, Operate, Transfer – строительство – эксплуатация/управление – передача).

27. Механизм, в котором частный партнер получает правомочие не только пользования, но и владения объектом в течение срока действия соглашения, после чего он передается публичной власти, называется:

А) BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer – строительство – эксплуатация/управление – обслуживание – передача).

Б) BOO (Build, Own, Operate – строительство – владение – эксплуатация/управление).

В) BTO (Build, Transfer, Operate – строительство – передача – эксплуатация/управление).

Г) BOOT (Build, Own, Operate, Transfer – строительство – владение – эксплуатация/управление – передача).

Д) BOT (Build, Operate, Transfer) – строительство – эксплуатация/управление – передача).

Е) DBOOT – (Design, Build, Own, Operate, Transfer – проектирование – строительство – владение – передача в аренду – выкуп)

28. Механизм, в котором созданный объект по истечении срока действия соглашения не передается публичной власти, а остается в распоряжении инвестора называется:

А) BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer – строительство – эксплуатация/управление – обслуживание – передача).

Б) BOO (Build, Own, Operate – строительство – владение – эксплуатация/управление).

В) BTO (Build, Transfer, Operate – строительство – передача – эксплуатация/управление).

Г) BOOT (Build, Own, Operate, Transfer – строительство – владение – эксплуатация/управление – передача).

Д) BOT (Build, Operate, Transfer – строительство – эксплуатация/управление – передача).

Е) DBOOT – (Design, Build, Own, Operate, Transfer – проектирование – строительство – владение – эксплуатация/управление – передача)

29 Механизм, в котором акцент делается на ответственности частного партнера за содержание и текущий ремонт сооруженных им инфраструктурных объектов называется:

А) BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer – строительство – эксплуатация/управление – обслуживание – передача).

Б) BOO (Build, Own, Operate – строительство – владение – эксплуатация/управление).

В) BTO (Build, Transfer, Operate – строительство – передача – эксплуатация/управление).

Г) BOOT (Build, Own, Operate, Transfer – строительство – владение – эксплуатация/управление – передача).

Д) BOT (Build, Operate, Transfer – строительство – эксплуатация/управление – передача).

30. Механизм, в котором частный партнер отвечает не только за строительство инфраструктурного объекта, но и за его проектирование называется:

А) BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer – строительство – эксплуатация/управление – обслуживание – передача).

Б) BOO (Build, Own, Operate – строительство – владение – эксплуатация/управление).

В) BTO (Build, Transfer, Operate – строительство – передача – эксплуатация/управление).

Г) BOOT (Build, Own, Operate, Transfer – строительство – владение – эксплуатация/управление – передача).

Д) BOT (Build, Operate, Transfer – строительство – эксплуатация/управление – передача).

31. Механизм, в котором специально оговаривается его ответственность за финансирование строительства инфраструктурных объектов называется:

А) BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer – строительство – эксплуатация/управление – обслуживание – передача).

Б) BOO (Build, Own, Operate – строительство – владение – эксплуатация/управление).

В) BTO (Build, Transfer, Operate – строительство – передача – эксплуатация/управление).

Г) BOOT (Build, Own, Operate, Transfer – строительство – владение – эксплуатация/управление – передача).

Д) DBFO (Design, Build, Finance, Operate – проектирование – строительство – финансирование – эксплуатация/управление).

32. Среди проектов, финансируемых из Инвестиционного фонда РФ преобладают проекты (по количеству и по стоимости):

А) национального масштаба

Б) регионального масштаба

В) муниципальные

33. Сколько региональных законов о ГЧП принято к настоящему времени

- А) до 10
- Б) от 10 до 50
- В) от 50 до 90
- Г) от 90 до 100

34. В отраслевой структуре ГЧП России будут преобладать проекты (по количеству):

- А) автодорожного хозяйства
- Б) аэропорты
- В) ЖКХ

35. Назовите 3 страны с наиболее развитым институтом ГЧП

- А)
- Б)
- В)

Пример: Проведение итогового занятия по курсу «ГЧП» с использованием активных методов преподавания (по аналогии «Своей игры»).

Ход занятия:

1) Сформировать информационную оболочку игры и комплект вопросов для 2–3 туров, по всем темам курса «Государственно-частное партнерство», распределить по темам и стоимости вопросы (от 10 до 50 баллов).

2) Разделить группу студентов на 3 команды (не более 6 человек в команде), можно дать названия командам.

3) Игра идет по турам, после каждого подводится итог.

4) На каждый вопрос отводится 30 с, если не правильный ответ дает команда ход переходит другим командам. За каждый правильный ответ баллы за выбранный вопрос – прибавляются, если ответили не правильно – вычитаются.

5) Выигрывает та команда, которая по итогам всех туров набирает максимальное число баллов.

I тур игры по курсу «Государственно-частное партнерство»

Теоретические основы ГЧП	10	20	30	40	50
Нормативно-правовые аспекты ГЧП	10	20	30	40	50
Зарубежный опыт ГЧП	10	20	30	40	50
Модели, формы и механизмы реализации ГЧП	10	20	30	40	50

II тур игры по курсу «Государственно-частное партнерство»

Реализация проектов ГЧП в РФ	10	20	30	40	50
Гарантии и риски государства и бизнеса при реализации ГЧП-проектов	10	20	30	40	50
Концессия	10	20	30	40	50
АББРЕВИАТУРА	10	20	30	40	50

Приведем примеры вопросов по 1-му и 2-му туру игры **по курсу «Государственно-частное партнерство»**

Таблица 1 – Вопросы 1-го раунда игры

Раздел: Теоретические основы государственно-частного партнёрства		Вопрос	Ответ
10	Сущность подходов заключается в следующем: – ГЧП рассматривается как альтернатива приватизации; – ГЧП выступает инструментом государственной политики и представляет собой новую форму исполнения обязательств государства перед обществом.	Назовите эти подходы	Экономический и управленческий
20	«ГЧП представляет собой юридически закреплённую на определенный срок, предполагающую софинансирование и разделение рисков форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями»	Какому российскому исследователю принадлежит данное определение ГЧП?	Варнавскому В.Г.
30	Назовите участников ГЧП	Назовите участников ГЧП	Публичный и частный партнеры Субъекты, оказывающие содействие в организации и осуществлении ГЧП
40	Основные формы ГЧП, законодательно закреплённые в России (действующие до принятия закона 224-ФЗ)	Назовите основные формы ГЧП	Концессионное соглашение Соглашение о ГЧП

Раздел: Теоретические основы государственно-частного партнёрства		Вопрос	Ответ
50	Назовите основные признаки ГЧП	Перечислите признаки ГЧП	Долгосрочный характер Соглашение о сотрудничестве Полное или частичное финансирование со стороны частного сектора Деление доходов и распределение рисков

Раздел: Нормативно-правовые аспекты ГЧП		Вопрос	Ответ
10	Правовые источники для реализации инвестиционных проектов в России – это ...	Назовите их.	Федеральное законодательство о ГЧП Законодательство о ГЧП субъектов РФ
20	Благодаря этому закону в 2005 г. стала реализовываться эта форма соглашений между государством и бизнесом.	Какой закон был принят в 2005 г. и назовите форму ГЧП?	ФЗ № 115-ФЗ от 21.07.2005 «О концессионных соглашениях»
30	Именно этого определения не было до принятия ФЗ в 2015 г.	Какое это определение и название ФЗ?	МЧП ФЗ № 224-ФЗ «О ГЧП, МЧП в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»
40	Сколько региональных законов о ГЧП принято в России?	Назовите количество региональных законов о ГЧП по состоянию на 1 марта 2015 г.	В 68 субъектах РФ
50	К правовым формам ГЧП относятся:	Перечислите, что относится к правовым нормам	Соглашение о разделе продукции, договор аренды с инвестиционными условиями, концессия

Раздел: Зарубежный опыт ГЧП		Вопрос	Ответ
10	Определение ГЧП в современном понимании сложилось именно в этой стране	Назовите страну и год	Великобритания, 1992 г.
20	Модели ГЧП используемые в зарубежных странах	Перечислите их.	BOT, BTO, BOO, BOOT, BBO, DBFO, BL/DBOL/DBOLT, LABV, Operation and Maintenance
30	Три основных инструмента финансовой поддержки ГЧП проектов зарубежом	Назовите эти инструменты.	Субсидии Финансовые инвестиции Государственные гарантии
40	Специальный закон отсутствует. Основные отношения- внутренние директивы правительства и договорные процедуры	Для какой страны характерны данные особенности ГЧП?	Великобритания
50	В какой сфере реализуется наибольшее количество проектов зарубежом?	Назовите сферу.	Автодороги

Раздел: Модели, формы и механизмы реализации ГЧП		Вопрос	Ответ
10	Именно эта форма не относится к государственно-частному партнерству.	Назовите эту форму	Приватизация
20	Специфическая определяемая форма ГЧП, в которой публичный партнер выделяет часть территории особым режимом осуществления предпринимательской деятельности, называется:	Назовите эту форму.	ОЭЗ
30	Институты развития в проектах ГЧП – это...	Перечислите их.	Кредитные организации, уполномоченные органы
40	В сфере инноваций перспективными формами ГЧП являются:	Назовите перспективные формы ГЧП.	Соглашение о технико-внедренческой экономической зоне, венчурные фонды, технопарки
50	Механизм, в котором созданный объект по истечении срока действия соглашения не передается публичной власти, а остается в распоряжении инвестора называется:	Назовите эту форму ГЧП.	ВОО – строительство-владение-эксплуатация/управление

Таблица 2 — Вопросы 2-го раунда игры

Раздел: Реализация проектов ГЧП в РФ		Вопрос	Ответ
10	Они составляются на основании результатов развития ГЧП, их цель — комплексная оценка потенциала субъекта РФ для привлечения частных инвестиций в проекты ГЧП	О чем идет речь?	Рейтинги регионов ГЧП
20	Какие факторы учитываются при составлении «Рейтинга регионов ГЧП 2014/2015 гг»?	Перечислите эти факторы.	1. Развитость институциональной среды в сфере ГЧП 2. Опыт реализации проектов ГЧП 3. Инвестиционная привлекательность субъекта
30	На какой федеральный округ в 2014/2015 гг. приходился наибольший объем инвестиций на реализацию ГЧП-проектов?	Назовите федеральный округ.	ЦФО — 52 проекта — 102 млрд руб.
40	Регионы — лидеры по развитию механизма ГЧП в России	Перечислите не менее 5 регионов-лидеров.	1. Санкт-Петербург 2. Республика Татарстан 3. Москва 4. Новосибирская область 5. Нижегородская область 6. Ленинградская область
50	Наиболее распространенная форма проекта реализации ГЧП по сферам в субъектах РФ	Назовите сферу и количество проектов	Концессионное соглашение — 427 Сфера — ЖКХ

Раздел: Гарантии и риски государства и бизнеса при реализации ГЧП-проектов		Вопрос	Ответ
10	Вероятностные факторы негативного воздействия на проект, вызывающие финансовые и экономические потери участников проекта и определяемые спецификой проекта ГЧП	Что это за понятие?	Риски

Раздел: Гарантии и риски государства и бизнеса при реализации ГЧП-проектов		Вопрос	Ответ
20	На каких этапах проекта ГЧП возникаю риски?	Перечислите этапы возникновения рисков.	1. На этапе проведения конкурса 2. На этапе предоставления земельного участка 3. На этапе проектирования и строительства. 4. На этапе эксплуатации 5. На всех этапах проекта
30	Классификация рисков в международной практике	Перечислите виды рисков.	Технические риски. Внешние риски. Риски окружающей среды. Организационные риски. Риски проектного менеджмента. Дополнительный перечень рисков
40	Классификация рисков в отечественной практике	Перечислите виды рисков.	От времени возникновения От фактора возникновения От характера учета рисков От характера последствий От сферы возникновения От сферы проявления От формы проявления От источника возникновения
50	Минимальная и максимальная величина поправки на риск, %	Назовите эти значения	3–5 % минимальная величина 18–20 % максимальная величина

Раздел: Концессия		Вопрос	Ответ
10	Это форма ГЧП, вовлечение частного сектора в эффективное управление государственной собственностью или оказание услуг, обычно оказываемых государством, на взаимовыгодных условиях путем заключения договора о передаче в пользование комплекса исключительных	О какой форме говорится?	Концессионное соглашение

Раздел: Концессия		Вопрос	Ответ
	прав, принадлежащих право-обладателю, на возмездной основе на определенный срок или без указания срока.		
20	Это Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство РФ или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, либо субъект РФ, либо МО.	О чем идет речь?	Концедент
30	Фото проекта (на основе концессии) Аэропорт «Пулково» г. Санкт-Петербург	Определите, что это за ГЧП-проект.	Аэропорт «Пулково», Бюджет 1,2 млрд евро Срок 2009–2039 гг.
40	Фото проекта (на основе концессии) Евротоннель по Ла-Маншем	Определите, что это за ГЧП-проект.	Евротоннель по Ла-Маншем
50	Передача какого-либо предмета в пользование до истребования его собственником, разновидность концессии в Древнем Риме	О каком определении идет речь?	Прекариум

Раздел: АББРЕВИАТУРА		Вопрос	Ответ
10	Что означает аббревиатура PPP?	Расшифруйте аббревиатуру.	Public-private-partnership
20	Что означает аббревиатура BOT?	Расшифруйте аббревиатуру.	Build-Operate-Transfer – Строительство-управление- передача
30	Что означает аббревиатура BOOT?	Расшифруйте аббревиатуру.	Build-Own-Operate-Transfer – Проектирование-строительство-владение-управление-передача
40	Что означает аббревиатура DBFO?	Расшифруйте аббревиатуру.	Design-Build-Finance-Operate- частная финансовая инициатива
50	Что означает аббревиатура LABV?	Расшифруйте аббревиатуру.	Local asset backed vehicles – Совместное предприятие

Нормативно-правовые акты к 224-ФЗ:

1. Приказ Минэкономразвития России от 30.11.2015 № 894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» (Зарегистрировано в Минюсте России 30.12.2015 № 40375).

2. Постановление Правительства РФ от 03.12.2015 № 1309 «Об утверждении Правил проведения уполномоченным органом переговоров, связанных с рассмотрением предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства на предмет оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества».

3. Постановление Правительства РФ от 19.12.2015 № 1386 «Об утверждении формы предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства, а также требований к сведениям, содержащимся в предложении о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства».

4. Постановление Правительства РФ от 19.12.2015 № 1387 «О порядке направления публичному партнеру заявления о намерении участвовать в конкурсе на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве».

5. Постановление Правительства РФ от 19.12.2015 № 1388 «Об утверждении Правил рассмотрения публичным партнером предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства».

6. Постановление Правительства РФ от 30.12.2015 № 1514 «О порядке проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества».

7. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 1490 «Об осуществлении публичным партнером контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве и соглашения о муниципально-частном партнерстве».

8. Приказ Министерства экономического развития РФ от 27 ноября 2015 г. № 888 «Об утверждении порядка мониторинга реализации соглашений о государственно-частном партнерстве, соглашений о муниципально-частном партнерстве».

9. Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 ноября 2015 г. № 863 «Об утверждении порядка проведения переговоров, связанных с рассмотрением предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, между публичным партнером и инициатором проекта».

10. Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 ноября 2015 г. № 864 «Об утверждении порядка проведения предварительных переговоров, связанных с разработкой предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, между публичным партнером и инициатором проекта».

Учебное издание

Кочеткова Светлана Андреевна

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЁРСТВО

Учебное пособие



Компьютерный набор, корректура
и форматирование автора
Технический редактор Кулакова Г.А.
Подписано в печать 30.08.2016

Бумага офсетная.
Гарнитура NewtonС
Формат 60×84 1/16

Печать трафаретная. Печ. л. 10,88.
Тираж 500 экз. Заказ № 037-16.

Отпечатано в типографии ИД «Академия Естествознания»,
440026, г. Пенза, ул. Лермонтова, 3