

Министерство науки и высшего образования РФ
Автономная некоммерческая организация высшего образования
Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка»
(АНО ВО Университет «МИР»)

Факультет юридический
Кафедра Государственного и муниципального управления и правового
обеспечения государственной и муниципальной службы
Программа высшего образования
Направление 38.03.04. «Государственное и муниципальное управление»
Профиль «Проектная деятельность в государственном и муниципальном
управлении»

ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой:
к.ю.н., доцент Березовский Д.В.



ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА

**«МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА
НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ
(НА ПРИМЕРЕ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ)»**

Выполнил:
Жукова И.Е., гр. ГМУ-41



Научный руководитель:
к.ю.н., доцент Рябов Е.В.



Дата: 01.06.2018

Самара
2018

Оглавление

Введение	3
1. Теоретические аспекты государственно-частного партнерства	7
1.1. Понятие и сущность государственно-частного партнерства	7
1.2. Международные системы управления механизмом государственно-частного партнерства	12
1.3. Законодательное регулирование организационно-правовых форм государственно-частного партнерства	17
2. Анализ реализации проектов государственно-частного партнерства в Самарской области	25
2.1. Исследование состояния и динамики развития государственно-частного партнерства в Самарской области	25
2.2. Анализ системы планирования развития инфраструктуры и учета механизма государственно-частного партнерства в документах стратегического планирования в Самарской области	31
2.3. Анализ эффективности управления проектами государственно-частного партнерства и взаимодействия органов власти и инвесторов при реализации проектов государственно-частного партнерства	36
3. Совершенствование механизма государственно-частного партнерства для реализации долгосрочных инфраструктурных проектов	42
3.1. Проблемы и перспективы развития механизма государственно-частного партнерства	42
3.2. Значение и содержание Регионального инфраструктурного плана	45
3.3. Методические рекомендации по разработке и внедрению Регионального инфраструктурного плана	49
Заключение	54

Список использованной литературы	56
--	----

Введение

На фоне активного роста общественных потребностей, ограниченности финансовых ресурсов государства возрастает потребность в проектах, реализуемых на принципах государственно-частного партнерства (далее - ГЧП) и муниципально-частного партнерства (далее - МЧП). Реализация таких проектов является одним из важнейших факторов развития производственной и социальной инфраструктуры, повышения инвестиционной и инновационной активности, роста конкурентоспособности региона и страны в целом.

Особенно актуальным в условиях дефицита бюджетных ресурсов и нестабильности макроэкономической конъюнктуры становится вопрос создания и обновления общественной инфраструктуры как залога устойчивого социально-экономического развития территории.

В научных публикациях в центре внимания находится экономическое содержание термина «государственно-частное партнерство», предпосылки становления и развития такой формы взаимодействия публичных и частных партнеров. Выявлены и подробно исследованы типы формы реализации механизма ГЧП. Проанализирована специфика проектов ГЧП в отдельных отраслях и сферах экономики. Однако до сих пор остаются недостаточно изученными различные аспекты разработки и выполнения проектов ГЧП на региональном и местном уровнях. Решение данной проблемы представляется актуальным в связи с тем, что значительная часть проектов ГЧП является региональными или муниципальными проектами, определяющими во многом качество жизни населения конкретного региона или города.

Серьезной проблемой, возникающей в ходе вовлечения средств частных инвесторов в реализацию социально значимых проектов, выступает необходимость согласования интересов всех участников проекта на всех уровнях иерархии. Кроме того, принципиальными важными вопросами, составляющими проблему исследования, являются следующие: как привлечь инвесторов к участию в долгосрочных инфраструктурных проектах, как обеспечить эффективность

государственно-частного партнерства на всех этапах его создания и реализации проектов и какую роль в достижении данной цели играет (может играть) планирование развития территории.

Степень разработанности проблемы. Совершенствование механизма государственно-частного партнерства является многогранной проблемой, включающей в себя четкое определение роли и функции государства и частных инвесторов, особенности и принципы взаимодействия сторон, институциональное регулирование процессов партнерства на всех стадиях его практического осуществления и т.д.

Изучению организационных аспектов взаимодействия государства и бизнеса в различных отраслях экономики, посвящены работы такие российские ученые как: Балашова Е.Б. и Наумова Е.А., Букатина В.С., Варнавский В.Г, Волосова А.И., Зворыкина Ю.В. и др. А также исследования иностранных специалистов: Давзи Л., Прюдомм Р., Перро Ж-И. и Шателю Г., Приемус Х. и др. Вместе с тем ощущается недостаток теоретических и методических разработок, касающихся соблюдения баланса интересов партнеров, механизмов их регулирования при реализации проектов развития инфраструктуры на региональном и муниципальном уровнях.

Целью исследования является анализ мировой и российской практики государственно-частного партнерства и на основе его результатов разработка рекомендаций по совершенствованию механизма реализации проектов государственно-частного партнерства в Самарской области.

Реализация поставленной цели обусловила необходимость решения следующих задач:

- уточнить содержание и признаки механизма государственно-частного партнерства;
- выделить принципы и формы реализации проектов государственно-частного партнерства;
- выявить особенности зарубежного опыта управления механизмом государственно-частного партнерства;

- исследовать текущее состояние и динамику развития механизма ГЧП в Самарской области;
- проанализировать систему планирования, управления механизмом ГЧП в Самарской области, а также эффективность взаимодействия органов региональной власти и частных инвесторов.

Объектом исследования является процесс создания и реализации проектов государственно-частного партнерства на территории исследуемого региона.

Предметом исследования является способы планирования и взаимодействия органов власти и бизнес-структур для реализации проектов, основанных на принципах государственно-частного партнерства.

Логика и структура исследования обусловлена целью и задачами. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений. В первой главе «Теоретические аспекты государственно-частного партнерства» формулируются основные признаки и принципы механизма ГЧП, приводится анализ зарубежного опыта управления системы ГЧП, обосновывается эффективность применения различных форм проектов ГЧП. Во второй главе «Анализ реализации проекта государственно-частного партнерства в Самарской области» описывается текущее развитие института ГЧП в указанном регионе, обозначаются возможные препятствия для развития механизма ГЧП. В третьей главе «Совершенствование механизма государственно-частного партнерства для реализации долгосрочных инфраструктурных проектов» разрабатываются основные точки роста механизма ГЧП и предлагается внедрение Регионального инфраструктурного плана. В заключении предлагается краткий анализ проделанной работы, подводятся основные итоги и выводы.

Теоретической и методологической базой исследования служат труды отечественных и зарубежных ученых по тематике развития механизма государственно-частного партнерства в России и за рубежом, а также законы и иные правовые акты Российской Федерации, Самарской области и официальные сайты в информационно-коммуникационной сети Интернет в рассматриваемой сфере.

Эмпирическую основу исследования составили, статистические данные, данные внутренней документации министерства экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области, данные экспертного опроса и авторского включенного наблюдения.

При решении поставленных задач были применены методы экспертно-статистического и сравнительного анализов, табличные и графические приемы визуальных данных, а также SWOT-анализ.

Результаты работы могут стать основой дальнейшего исследования института ГЧП, применяться при подготовке учебно-методических материалов и использоваться руководителями уполномоченных органов в сфере ГЧП.

1. Теоретические аспекты государственно-частного партнерства

1.1. Понятие и сущность государственно-частного партнерства

Назревшая в России необходимость вливания огромных средств в инфраструктуру, при неспособности бюджетов всех уровней обеспечить в полной мере эти потребности, заставляет государство искать альтернативные источники инвестиций. Иными словами, искать точки соприкосновения интересов с бизнесом для налаживания взаимовыгодного диалога.

В экономике многих стран существует и развивается особая форма взаимодействия бизнеса и власти. Речь идет о партнерстве государства и частного сектора, обозначаемого обычно термином «Public-Private Partnership (PPP)», что дословно переводится как государственно-частное партнерство (далее – ГЧП), именно такой термин принят в России.

Данный термин впервые появлялся в Англии для характеристики отношений между государством и частным сектором. Как правило, эти отношения складывались и развивались в сфере производственной и социальной инфраструктуры. Это касалось автомобильных и железных дорог, аэропортов, морских портов, энергетических сетей, коммунального хозяйства, телекоммуникаций, объектов образования, здравоохранения и культуры. Характерно, что возникновение такого рода отношений стало следствием общего курса на либерализацию и сокращение государственного участия в экономике [23].

Замечательно, что слово «public» в рассматриваемом термине 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, региональный и муниципальный.

В рамках зарубежных исследований ГЧП можно выделить несколько концептуальных подходов. 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. Leughlin 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 [23].

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 [26]. 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 [24]. 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» [26].

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» [24].

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» [28].

Множественность толкований ГЧП В.Г. Варнавский связывает с тем, что ГЧП выступает как относительно новое явление с еще не устоявшейся институциональной средой, а также с размытостью предмета и неопределенностью границ.

Исходя из этого, В.Г. Варнавский дает следующее определение государственно-частного партнерства: ГЧП – представляет собой юридически закреплённую на определённый срок, предполагающую со финансирование 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 [26].

Однозначно можно сказать, что в основе взаимодействия власти и бизнеса лежит идея «смешанной экономики». Как указывает Н.Н. Литягин совершенствование системы управления в экономической сфере не возможно без интеграции частного и публичного капитала, что приобретает уже значимую социально-экономическую необходимость [32]. Частный бизнес мотивирован на результат, следовательно, способен более эффективно воздействовать на экономические процессы и отношения, чем государство.

Очевидно, обе стороны партнерства заинтересованы в успешном осуществлении проектов в целом. Проекты ГЧП облегчают выход на мировые рынки капиталов, стимулируют привлечение иностранных инвестиций в реальный сектор экономики. Особое значение ГЧП имеет для экономики регионов, где на его основе развиваются местные рынки капитала, товаров и услуг.

Каждый партнер вносит свой вклад в общий проект. Так, бизнес обеспечивает финансовые ресурсы, профессиональный опыт, эффективное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к новаторству. При этом обычно внедряются более эффективные методы работы, совершенствуются техника и технологии, возникают новые формы организации производства, создаются новые предприятия, в том числе с иностранным капиталом, налаживаются эффективные кооперационные связи с поставщиками и подрядчиками. На рынке труда, как правило, повышается спрос на высококвалифицированных и хорошо оплачиваемых работников.

Со своей стороны, государство обеспечивает правомочия собственника, возможность предоставления налоговых и иных льгот, гарантий, а также материальных и финансовых ресурсов. В ГЧП оно получает возможность заняться исполнением своих основных функций - контролем, регулированием, соблюдением общественных интересов. Так, по мере развития ГЧП в сфере инфраструктуры государство может постепенно смещать акценты в своей деятельности с конкретных проблем строительства и эксплуатации объектов на административно-контрольные функции. Неизбежные предпринимательские риски при этом перераспределяются в сторону бизнеса. Общественная же значимость ГЧП заключается в том, что в итоге выигрывает общество как потребитель более качественных услуг.

Таким образом, происходит распределение рисков — экономических, политических, конъюнктурных — между его участниками. Как правило, государство берет на себя ту часть рисков проекта, которыми частный инвестор не в состоянии управлять. К такой группе рисков логично отнести: политические риски, риски недостаточного спроса, риски изменения законодательства. Одновременно

риски, связанные с операционным управлением и управлением прибылью, возлагаются на бизнес.

Кроме того, условиями контракта ГЧП определяется форма владения/эксплуатации собственности частным владельцем и распределение затрат. Таким образом, одним из основных мотиваторов участия в подобных проектах бизнеса является получение в собственность/пользование объекта, обеспечивающего стабильный денежный поток благодаря гарантиям спроса со стороны государства, а также формирование долгосрочных условий для таких проектов.

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.

Следует понимать, что не любой инвестиционный проект можно отнести к проекту ГЧП, а только тот, который удовлетворяет ряд условий:

- 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.

Таким образом, ГЧП представляет собой 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 всей страны или отдельных территорий.

1.2. Международные системы управления механизмом государственно-частного партнерства

На данный момент практика применения механизмов ГЧП в экономике достаточно широка и имеет длинную историю. В связи с этим имеет смысл обратиться к зарубежной практике применения проектов ГЧП и систему управления данным механизмом.

На основе проведённого анализа зарубежного опыта были выявлены ряд тенденций. Некоторые из них уже применяются в отечественной практике, а некоторые остаются перспективными.

Рассматривая международную практику сферы применения механизма ГЧП, можно отметить, что в странах-лидерах с развитой экономикой наиболее популярными отраслями для проектов ГЧП являются образование, здравоохранение, социальная защита населения. В развивающихся странах и странах с переходящей экономикой приоритетными направлениями ГЧП-проектов являются строительство и реконструкция автодорог, портов, железнодорожного сообщения.

Замечательно, что степень развития ГЧП института напрямую зависит от цикличности экономики. В фазах депрессии и спада экономики возрастает роль государств в обеспечении рабочих мест и производстве общественных продуктов и услуг. В фазах оживления и подъема экономики происходит приватизация и делегирование активов.

В ходе исследования проведенным Всемирным банком, было установлено, что эффективность проектов ГЧП на 10% выше эффективности проектов, реализуемых самостоятельно публичным сектором [24].

Кроме того, на уровень развития и качество механизма ГЧП весомое влияние оказывают наличие и эффективность системы государственного управления.

К основным задачам государства в развитии института ГЧП можно отнести формирование политики, разработку стратегии, принципов и программ развития ГЧП [27].

Интересно рассмотреть опыт Австралии с точки зрения формирования политики. Для планомерного развития механизма ГЧП была принята Национальная политика государственно-частного партнерства, где декларирована приверженность тем способам развития инфраструктуры, где наиболее оптимально используются ресурсы государственного и частного сектора [34]. Также в данном документе перечислены цели ГЧП, которые заключаются в стимулировании частных инвестиций в государственную инфраструктуру и инновации, формировании нормативного законодательства, управлении селекцией проектов ГЧП, реализации открытой конкуренции и в осуществлении контрольной деятельности в сфере ГЧП.

В 2010 году в Великобритании был совершен переход к программному методу долгосрочного планирования [34]. Путем межотраслевого анализа был разработан Национальный план развития инфраструктуры на 10 лет, который включил в себя около 500 инфраструктурных объектов совокупной стоимостью 250 млрд. фунтов стерлингов. Для успешной реализации данного плана необходимо 80% финансирования частного сектора и только 20% планируется потратить из госбюджета. Помимо долгосрочного инфраструктурного плана, созданы ежегодные национальные инфраструктурные планы, включающие обновляемый перечень 40 приоритетных инфраструктурных проектов и программу действий министерств и ведомств на пятилетний период [35].

Аналогичные инфраструктурные планы и карты, привязанные к документам долгосрочного развития, имеются в Австралии и канадском Квебеке, а также таким подходом решили воспользоваться ирландские власти в рамках проекта национального развития Project Ireland 2040. Для государств, которые разрабатывают подобные документы впервые, характерны упрощенные программы

в виде перечня проектов — такие документы были разработаны в Аргентине, Эквадоре, Испании и Ливане [25].

Кроме формулирования политики и целевых ориентиров развития инфраструктуры на принципах ГЧП, не менее важную роль играет такая функция государства, как создание правовой и институциональной нормативной базы, и формирования органов управления.

В международной практике правовое регулирование осуществляется на основе двух главных моделей: общего и специального законодательства. Большинство стран мира (Ангола, Болгария, Хорватия, Египет, Франция, Греция, Испания, Кувейт, Латвия, Мексика, Молдавия, Польша, Португалия, Румыния, Словения, ЮАР, Южная Корея, Япония и др.) избрана модель специального законодательства о ГЧП.

Важным аспектом государственной политики в сфере развития инфраструктуры и ГЧП является институционализация и эффективная система государственного управления. Система управления ГЧП может развиваться в структуре государственного управления или в виде специализированных структур управления ГЧП. Для Европейских стран предпочтительнее стал второй вариант: из 24 стран Евросоюза, в 18 работают специализированные структуры ГЧП, но при этом значительно различающихся с точки зрения организационной структуры, автономности и полномочий [27]. Однако с развитием национальных рынков некоторые государства пересматривают существующие органы управления в пользу более глубокой специализации и наделения их дополнительными возможностями, а также создают новые организации.

По мнению Европейского экспертного центра ГЧП, управление ГЧП посредством специализированных структур более эффективно, поскольку ГЧП-проекты находятся в фокусе внимания, и сотрудники таких структур имеют высокие компетенции.

В последнее время становится популярно создание национальных межведомственных органов, ответственных за тот или иной аспект развития ГЧП. В Новой Зеландии, например, в целях продвижения ГЧП приняли решение создать

Национальную инфраструктурную комиссию, а в Чили — Генеральную дирекцию по концессиям, которая будет отвечать за управление сферой ГЧП в целом и рассмотрение конкретных проектов. В Ирландии же в целях реализации программы Project Ireland 2040 создадут сразу три специализированных организации.

Примечателен тренд на самых развитых инфраструктурных рынках — по мере накопления компетенций страны переносят фокус управления инфраструктурным развитием с национального уровня на региональный. Подобные сдвиги происходят в Канаде и Австралии [33].

Для масштабирования практики применения механизма ГЧП равномерно на всей территории направлены ряд мер государственных поддержек: консультативные, информационные, финансовые. Для реализации политики и эффективного распространения проектов ГЧП необходимо иметь подготовленных специалистов на федеральном, региональном и муниципальном уровне, владеющих методиками и нормативно-правовой базой для отбора и контроля хода реализации ГЧП-проектов. Поэтому одной из важнейших задач государственной поддержки развития ГЧП является консультирование по разработке методических руководств, формирование общенациональной базы ГЧП-проектов, подготовка и переподготовка кадров.

Например, в такой стране как Австралия разработаны руководства по работе общественных инфраструктурных объектов, распределению рисков между публичным и частным партнерами, сравнительной оценке реализации инфраструктурных проектов с использованием механизмов ГЧП, по методологии дисконтирования денежных потоков, юридическим аспектам ГЧП и т.д. [27]. Также в Канаде Корпорацией PPP Canada и Национальным советом ГЧП подготовлены методические руководства по различным аспектам ГЧП.

В ряде стран органы управления ГЧП имеют собственные сайты, на которых размещается информация по различным аспектам государственной политики в сфере ГЧП и функционированию органов управления, например, в Японии создан платный интернет-сайт, на котором размещены более 1000 материалов по вопросам ГЧП для ее членов, общенациональная база данных по проектам ГЧП, методические

руководства для регионов, результаты отечественных и зарубежных исследований, предложения и рекомендации заинтересованных организаций, библиотека ассоциации. В Великобритании существует единая информационная база ГЧП-проектов – правительственный сайт, на котором представители бизнеса и общественности могут ознакомиться с портфелем приоритетных проектов, их детализацией по отраслям, стоимости, срокам реализации, местоположению объектов [32].

На наднациональном уровне цифровизация тоже играет важную роль. Запускаются различные инициативы по предпроектной поддержке через создание электронных платформ. Так, летом прошлого года Специалисты Фонда предпроектной поддержки инфраструктурных проектов, функционирующего в рамках программы Африканского союза «Новое партнерство для развития Африки», предложили создать региональный электронный информационный хаб для продвижения «банкуемых» инфраструктурных проектов на территории континента [27]. Похожие проекты активно продвигаются и в других регионах.

Во многих странах активно используются государственное финансовое содействие развитию ГЧП, включающее софинансирование ГЧП-проектов государственными финансовыми учреждениями, предоставление кредитов и гарантий частным инвесторам, выпуск инфраструктурных облигаций, налоговые льготы. Создаются и целевые инфраструктурные фонды: например, Канадский фонд ГЧП (PPP Canada Fund) с капиталом в размере 1,25 млрд канадских долларов. За счет фонда с 2007-го по 2015 г. было профинансировано 20 проектов ГЧП. Мультипликативный эффект от работы фонда позволил привлечь в проекты ГЧП более 6 млрд канадских долларов частных инвестиций [27].

Таким образом, в результате анализа мировой практики по систему управления механизмом ГЧП были выявлены следующие основные тенденции:

- привлечение частного сектора в реализацию социально-значимых проекта повышает их эффективность на 10%;
- необходимо развивать стратегию ГЧП в соответствии с программами развития территорий и регионов;

- важно совершенствовать процессы реализации ГЧП;
- управление ГЧП по средством специализированных структур более эффективно, поскольку ГЧП-проекты находятся в фокусе внимания, и сотрудники таких структур имеют высокие компетенции;
- важно применять методики и модели оценки эффективности ГЧП.

1.3. Законодательное регулирование организационно-правовых форм государственно-частного партнерства

Само понятие ГЧП предполагает возможность использования разнообразных правовых форм для его осуществления. Модели применения ГЧП варьируются в различных странах. Так, если в Великобритании основной моделью ГЧП является частная финансовая инициатива, то во Франции основной правовой формой остается концессия, основанная на административно-правовых началах. В России ГЧП осуществляется в различных правовых формах, которые закреплены как в федеральном, так и в региональном законодательстве.

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» [2];

соглашения о государственно-частном партнерстве – в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [6];

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 (нормы ГК РФ);

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 контракта жизненного цикла» [4];

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, муниципального образования 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» [3].

В рамках регионального законодательства в субъектах РФ выделяются и используется и иные формы ГЧП. Так, в Самарской области Постановлением Правительства от 24.03.2016 № 131 «Об утверждении порядка определения формы реализации проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства, концессионных соглашений и иных форм государственно-частного взаимодействия, планируемых к реализации на территории Самарской области, и мониторинга их реализации» (далее- Постановление от 24.03.2016 №131) [19] формами реализации проекта ГЧП принимаются:

соглашение о государственно-частном партнерстве,
концессионное соглашение,
соглашение о социально-экономическом сотрудничестве,
инвестиционный меморандум,
контракт жизненного цикла,
договор аренды государственного имущества,
договор финансовой аренды (лизинг).

Выделенные формы ГЧП имеют отличительные характеристики, на которые представители органов государственной власти должны опираться при

структурировании отношений в рамках конкретного проекта. Рассмотрим особенности основных организационно-правовых форм ГЧП.

В настоящее время наиболее распространенной в российской практике формой осуществления ГЧП являются концессионные соглашения, которые могут быть заключены в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее - Федеральным законом от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ, Федеральный закон «О концессионных соглашениях»).

По концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное таким соглашением имущество (объект КС), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта КС, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом КС для осуществления указанной деятельности. Концессионное соглашение является смешанным договором, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами [2]. В частности, в нем присутствуют элементы договора аренды и договора подряда.

Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ предусматривает перечень объектов КС, среди которых инфраструктурные объекты, имеющие важное государственное и общественное значение, в частности объекты транспортной, энергетической, социальной и коммунальной инфраструктур. Объекты КС, подлежащие реконструкции, должны находиться в собственности концедента на момент заключения соглашения и быть свободными от прав третьих лиц. Передача концессионером в залог объекта КС, его отчуждение или изменение его целевого назначения не допускается. Обращение взыскания по долгам концессионера на его права в отношении объекта КС также не допускается.

Продукция и доходы, полученные концессионером, являются собственностью концессионера, при этом исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности, полученные концессионером за свой счет при исполнении соглашения, принадлежат концеденту, если иное не установлено

соглашением. В период использования (эксплуатации) объекта КС концессионер вносит концеденту плату, которая может выражаться в определенных в твердой сумме платежах в бюджеты установленной доли продукции или доходов, передачи концеденту в собственность имущества, находящегося в собственности концессионера или их сочетания. Концессионное соглашение также включает иные существенные условия, установленные Федеральным законом от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ. По концессионной схеме могут быть проведены реформа железнодорожного транспорта, строительство портов и аэропортов, управление учреждениями образования и культуры, строительство систем водоснабжения, водоотведения, строительство электростанций, управление тюрьмами и др.

Концессионное соглашение в Российской Федерации - качественный, но не самый гибкий инструмент осуществления инвестиционных проектов. Так, для концессионных договоров в зарубежных странах характерно наличие многих схем, которые предполагают особенности заключения концессионного соглашения с дополнительными обязательствами концессионера по проектированию, обеспечению осуществления текущего и капитального ремонта, с обязательством по передаче вновь созданного имущества в публичную собственность по окончании проекта или, наоборот, с обязательством публичного партнера передать объект соглашения в частную собственность по истечении срока договора [27]. Нередко различные схемы концессионного соглашения переплетаются между собой, создавая новые виды концессий. Между тем в Федеральном законе «О концессионных соглашениях» такое широкое многообразие схем не предусмотрено.

Ограниченность схем концессионных соглашений была скорректирована принятием Федерального закона о ГЧП, который предусмотрел новые правовые формы - соглашение о государственно-частном партнерстве или соглашение о муниципально-частном партнерстве (соглашение о ГЧП, соглашение о МЧП). Соглашение ГЧП (МЧП) представляет собой договор между публичным партнером и частным партнером, заключенный на срок не менее чем три года в порядке и на условиях, которые установлены Федеральным законом от 13.07.2015 №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в

Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 13.07.2015 №224-ФЗ, Федеральный закон о ГЧП), по которому частный партнер обязуется создать полностью или частично за счет собственных либо привлеченных средств являющиеся объектом соглашения, технологически связанные между собой недвижимое имущество и (или) недвижимое имущество и движимое имущество, осуществлять эксплуатацию и (или) техническое обслуживание такого имущества, а публичный партнер обязуется предоставить частному партнеру права владения и пользования им для осуществления указанной в соглашении деятельности и обеспечить возникновение права собственности частного партнера на объект соглашения при условии соблюдения требований, предусмотренных настоящим законом. По соглашению стороны также обязуются исполнить иные обязательства, которые вытекают из определяющих форму ГЧП или МЧП элементов соглашения [6]. При этом обязательным элементом соглашения является установление обязательства частного партнера в отношении объекта соглашения:

- по строительству и (или) реконструкции;
- осуществлению полного или частичного финансирования создания;
- осуществлению эксплуатации и (или) технического обслуживания;
- возникновению у частного партнера права собственности на объект соглашения.

Кроме того, в соглашение ГЧП (МЧП) могут быть включены и другие элементы, предусматривающие обязательства частного партнера по проектированию объекта соглашения, осуществлению полного или частичного финансирования его эксплуатации и (или) технического обслуживания, передаче объекта соглашения ГЧП (МЧП) в собственность публичного партнера по истечении определенного срока, а также возможность осуществления частичного публичного финансирования и др. [6].

Перечень объектов соглашения ГЧП и МЧП практически совпадает с перечнем объектов КС, к ним предъявляются аналогичные требования.

Сторонами соглашения о ГЧП (МЧП) являются публичный партнер и частный партнер.

Публичный партнер - Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство РФ или уполномоченный орган, субъект РФ либо муниципальное образование, а отдельные права и обязанности, перечень которых устанавливается Правительством РФ, на стороне публичного партнера могут осуществлять органы и (или) указанные в Федеральном законе от 13.07.2015 №224-ФЗ юридические лица, уполномоченные государством.

Частным партнером может выступать только российское юридическое лицо, с которым в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 №224-ФЗ заключено соглашение. Частный партнер выбирается по результатам конкурса, за исключением случаев, предусмотренных Законом о ГЧП, речь идет об инициаторе проекта, лице, признанном единственным участником конкурса, лице, представившем единственную заявку на участие или представившем единственное конкурсное предложение.

В Федеральном законе от 13.07.2015 №224-ФЗ предусмотрен новый субъект отношений ГЧП - финансирующее лицо, которым может являться юридическое лицо либо действующее без образования юридического лица по договору о совместной деятельности объединение двух и более юридических лиц, предоставляющее заемные средства частному партнеру для реализации соглашения на условиях возвратности, платности, срочности. Финансирующее лицо может быть иностранного происхождения [6].

В случае если инициатором ГЧП выступает публичный партнер, он обеспечивает разработку предложения о реализации проекта ГЧП и направляет его в уполномоченный орган, принимающий решение на основании оценки его эффективности по критериям финансовой эффективности и социально-экономического эффекта, а также на основании определения его сравнительного преимущества (в сравнении с реализацией проекта в рамках контрактной системы). Инициатором проекта может выступать частный партнер, и тогда конкурс будет проводиться на условиях, которые были предложены им.

Таким образом, Федеральный закон от 13.07.2015 №224-ФЗ фактически предусмотрел новые формы концессионных схем, в частности с возможностью возникновения права собственности частного партнера на объект соглашения ГЧП (МЧП) при условии соблюдения установленных требований. Расширение правовых форм ГЧП является, безусловно, положительным явлением, так как инвестор должен иметь возможность выбрать комфортную для него модель осуществления инвестиционного ГЧП-проекта [6].

Все чаще участники партнерства используют такую форму как «контракт жизненного цикла» (от английского «Life Cycle Contract»), являющейся разновидностью концессии. Ее суть заключается в том, что публичный партнер в лице органа государственной или муниципальной власти заключает с частным партнером соглашение о проектировании, строительстве и эксплуатации объекта соглашения в течение его жизненного цикла. Привлечение финансовых ресурсов в проект осуществляется частным партнером на условиях проектного финансирования посредством специальной проектной компании. Публичный партнер не является инвестором проекта, а лишь оплачивает товары, работы и услуги, создаваемые после его ввода в действие. Все это стимулирует выполнение работ в рамках объекта соглашения на высоком качественном уровне, с соблюдением временных ограничений.

Еще одной формой ГЧП, которая часто применяется на практике, является соглашение о разделе продукции. Соглашения о разделе продукции применяются главным образом в сфере поисков, разведки и добычи минерального сырья и проведения других работ, связанных с этим видом деятельности.

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.

Таким образом, подводя итоги первой главы, можно отметить, что 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.

В результате анализа мировой практики по системе управления механизмом ГЧП были выявлены следующие основные тенденции:

- привлечение частного сектора в реализацию социально-значимых проекта повышает их эффективность на 20-30%;
- необходимо развивать стратегию ГЧП в соответствии с программами развития территорий и регионов;
- важно совершенствовать процессы реализации ГЧП;
- управление ГЧП по средством специализированных структур более эффективно, поскольку ГЧП-проекты находятся в фокусе внимания, и сотрудники таких структур имеют высокие компетенции;
- важно применять методики и модели оценки эффективности ГЧП.

Существует три основные организационно-правовые формы проектов ГЧП. Двумя основными формами являются концессионное соглашение и соглашение о ГЧП. Остальными формами квази-ГЧП могут быть контракт жизненного цикла, договор аренды государственного имущества, договор финансовой аренды (лизинг), соглашение о социально-экономическом сотрудничестве и инвестиционный меморандум. Все формы имеют свои особенности и законодательное регулирование.

2. Анализ реализации проектов государственно-частного партнёрства в Самарской области

2.1. Исследование динамики развития государственно-частного партнерства в Самарской области

Самарская область постепенно становится локомотивом рынка инфраструктурных проектов. ГЧП способно эффективно компенсировать нехватку бюджетного финансирования и решить многие социально-экономические проблемы. Потенциал ГЧП продолжает раскрываться в первую очередь благодаря усилиям органов государственной власти и местного самоуправления.

В условиях ограниченности бюджетных средств приоритетным направлением инвестиционной политики Правительства Самарской области является реализация социально значимых проектов с использованием механизмов ГЧП. Задача Правительства Самарской области состоит в том, чтобы максимально использовать потенциал бизнеса для реализации тех задач, ответственность за которые несет государство.

До 2013 года Правительством Самарской области работа по привлечению внебюджетных инвестиций на принципах ГЧП велась фрагментарно, в связи с чем область существенно отставала от других субъектов Российской Федерации. Самарская область занимала только 25-е место в Рейтинге ГЧП, подготовленном Центром развития ГЧП при поддержке Минэкономразвития Российской Федерации [50].

В 2013 году проведена работа по совершенствованию нормативной правовой базы в сфере ГЧП. Прежде всего приняты нормативные акты, регламентирующие взаимодействие всех участников процесса при реализации проектов через механизм ГЧП [49].

В 2016 году законодательство Самарской области было гармонизировано в соответствие с Федеральным законом о ГЧП.

Сегодня результаты государственной политики, ориентированной на партнерство с инвесторами, выражены в конкретных достижениях региона. По данным за 2017-2018 годы, интегральный показатель уровня развития ГЧП в Самарской области составил +90,0%, при средне - российском – 44,16%. Самарская область разделила первое место с городами Москва, Санкт-Петербург и Московской областью.



Рисунок 1 - Изменение интегрального показателя уровня развития ГЧП

Регион показывает устойчивую положительную динамику в рейтинги на протяжении всего времени его составления. Так, Самарская область за пять лет развития ГЧП увеличила свой интегральный показатель на 35,7% (за последний год - на 7,3%) и поднялась в рейтинге с 25 места в РФ (2013 год) до 1 места (2018год) (Таблица 1).

Таблица 1 - Динамика положения Самарской области в рейтинге регионов по уровню развития ГЧП

Год	Интегральный показатель (ИП)	Место	Изменение ИП	Изменение места
2013	46,0	25		
2013-2014	54,3%	8	+8,3	+17
2014-2015	59,6%	7	+5,3	+1
2015-2016	59,6%	3	0	+4
2016-2017	82,7%	3	+29,9	0
2017-2018	90,0%+	1	+7,3	+2

Для расчета ИП, отражающего уровень развития ГЧП в регионе, Центр развития ГЧП использует методику, утвержденную Минэкономразвития России, на основе оценке значений составляющих его компонентов [35], а именно:

- развитие институциональной среды в сфере ГЧП;
- нормативно-правовое обеспечение сферы ГЧП;
- опыт реализации проектов ГЧП.

В разрезе отдельных факторов, используемых для расчета интегрального показателя уровня развития ГЧП, в 2016-2017 гг. по опыту реализуемых проектов регион получил 11,7 балла, что позволило занять 2–3-е место по данному фактору, по уровню развития институциональной среды и нормативно-правовому обеспечению сферы ГЧП – 12 баллов (институциональная среда – 8,1 баллов, нормативно-правовое обеспечение – 3,9 балла). Таким образом, высокая итоговая позиция региона в 2016-2017гг. прежде всего была обеспечена за счет фактора – «Опыт реализации проектов ГЧП» (+9,7), что значительно повлияло на ИП (+23,1%). В 2017-2018 гг. лидерам Рейтинг ГЧП: г. Москве, г. Санкт-Петербургу, Московской и Самарской областям – удалось достичь максимального значения по всем трем критериям, что позволило закрепить за ними наивысшие позиции в рейтинге (Таблица 2).

Таблица 2 - Динамика критериев, используемых при расчете ИП

Год	И	Место	Опыт реализации проектов ГЧП	Развитие институциональной среды в сфере ГЧП	Нормативно-правовое обеспечение сферы ГЧП
2017-2018	0	1-4	max	max	max
2016-2017	2,7	2-3	11,7	8,1	3,9
2015-2016	9,6	3	2	9	3,5

По состоянию на 01.04.2018 в работе министерства экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области (далее МЭРИТ СО) находится 54 проекта, предлагаемых к реализации (реализуемых) с использованием механизма

ГЧП (Рисунок 2). Уже реализовано 15 проектов ГЧП, по 11 проектам осуществляется деятельность и 28 проектов находятся на стадии рассмотрения. Общий объем привлекаемых внебюджетных инвестиций составляет порядка 40 млрд. рублей. Инвестиции направлены на модернизацию системы здравоохранения, развитие спорта, туризма и транспортной инфраструктуры.



Рисунок 2 - Динамика проектов ГЧП в СО

Из них реализуется 26 проектов ГЧП на общую сумму привлекаемых внебюджетных инвестиций порядка 34,9 млрд. рублей, в том числе по 11 проектам на сумму привлеченных внебюджетных средств в размере 5 млрд. рублей, уже осуществляется деятельность и создано 1170 рабочих мест [50].

Кроме того, реализуется 26 проектов МЧП в сфере модернизации объектов коммунальной инфраструктуры и объектов социально-культурного назначения на сумму привлеченных инвестиций более 2,8 млрд. рублей.

Бюджетное финансирование в реализуемых проектах отсутствует. Участие Правительства Самарской области в них выражается путем предоставления в аренду земельного участка и (или) на правах пользования имущества Самарской области, а также в административной, информационной и консультационной поддержке частных партнеров при реализации инвестиционной деятельности.

По данным на 01.04.2018 г. из числа 15 фактически реализуемых ГЧП-проектов в социальной инфраструктуре по 7 проектам заключены концессионные

соглашения, по 7 – соглашения о социально-экономическом сотрудничестве, по 1 – инвестиционный меморандум (Рисунок 3) [50].

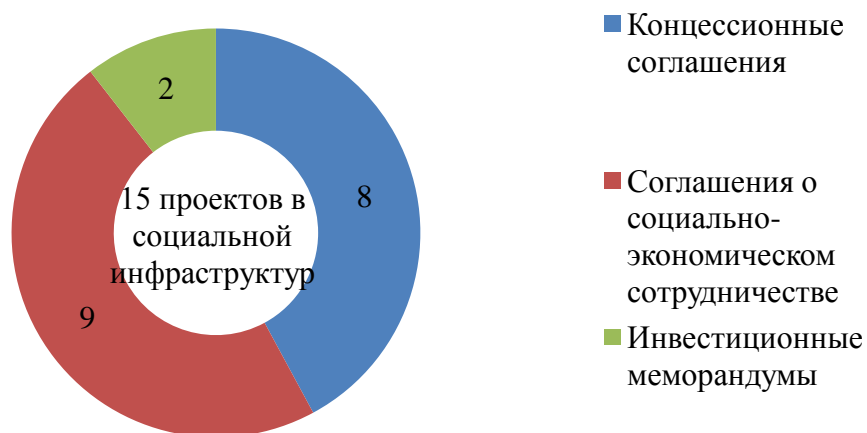


Рисунок 3 - Форма реализации проектов

По отраслевой (Рисунок 4) принадлежности данные проекты относятся: к сфере здравоохранения – 26, социального обслуживания населения – 5, спорта – 6 туризма – 3, транспортной инфраструктуры – 4, жилищно-коммунального хозяйства – 7, культуры, промышленности, сельского хозяйства и пр. услуг – 3.

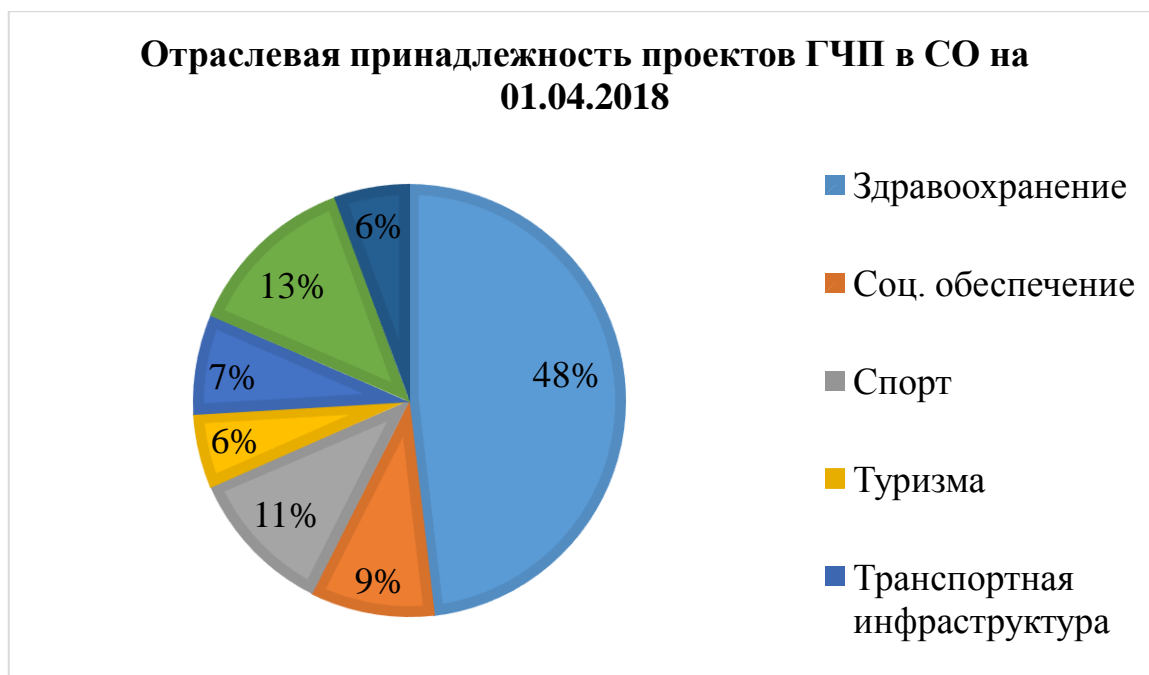


Рисунок 4 - Отраслевая принадлежность проектов ГЧП

Наибольший прогресс в применении механизмов ГЧП достигнут в сфере здравоохранения (Рисунок 5). Так, в стадии реализации 15 проектов ГЧП, которые позволяют создать порядка 1800 новых рабочих мест и привлечь более 9 млрд. рублей инвестиций. При этом наиболее привлекательным сегментом для инвестора является высокотехнологичная медицина и реабилитация — это обуславливается, в первую очередь, высокой рентабельностью и возможностью компенсировать операционные затраты через участие в программе госгарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи.



Рисунок 5 - Структура проектов ГЧП в Самарской области по отраслям создаваемой инфраструктуры

Реализуются как крупные, так и небольшие проекты, которые будут тиражированы на все лечебные учреждения Самарской области. К ним относится организация лечебного питания, модернизация отделений стерилизации изделий медицинского назначения, создание медицинских центров. Помимо проектов в сфере здравоохранения, механизм ГЧП начинает активно использоваться и в других сферах.

Так, в сфере спорта в 2018 году в Самаре планируется построить гостиничный комплекс и футбольный центр «Раскат» (179 млн. руб.), в 2021 г. —

многоцелевой спортивно-стрелковый комплекс «Вымпел» в Красноярском районе (189 млн. руб.).

В настоящее время идет подготовка масштабных проектов ГЧП в сфере транспорта. На стадии согласования находятся конкурсные документации на право заключения концессионного соглашения по проекту создания системы контроля перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов и проекту создания системы фото и видеофиксации на территории Самарской области.

Новым направлением стали привлечение внебюджетных средств на развитие ЖКХ, социальной сферы, а также туризма.

Реализуя проекты с невысокой стоимостью, Самарская область приобрела необходимый опыт, который теперь позволяет выйти на качественно новый уровень с увеличением масштабов внебюджетного финансирования на реализацию крупных инфраструктурных проектов. Наряду с реализуемыми проектами в регионе запланирован и готовится к осуществлению значительный пакет проектов, что свидетельствует об интенсивном росте рынка проектов ГЧП в Самарской области.

2.2. Анализ системы планирования развития инфраструктуры и учета механизма ГЧП в документах стратегического планирования в Самарской области

На сегодняшний день, как показывает зарубежная практика, отсутствует единая стандартная модель государственного и муниципального управления сферой ГЧП. Как правило, данная система развивается поступательно, с учетом особенностей и приоритетов экономики региона или макрорегиона.

Эксперты придерживаются единого мнения о том, что залогом успешного развития системы ГЧП является популяризации данного механизма в качестве одного из инструмента прогрессивного развития общественной инфраструктуры и инвестиционной политики субъекта.

В 2014 г. Центром развития ГЧП были разработаны Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере ГЧП в субъектах РФ.

В данном документе представлен анализ опыта государственного регулирования сферы ГЧП 85 субъектов РФ, а также отражены лучшие региональные практики развития институциональной среды в сфере ГЧП. В обсуждении рекомендаций в качестве экспертов приняли участие представители финансовых институтов («Газпромбанк», «Сбербанк», ЕБРР), консалтинговых компаний (EY, Legal Capital Partners, КПМГ, НЭО Центр), а также Агентство стратегических инициатив. Особое внимание в методических рекомендациях отводится вопросам организации системы государственного и муниципального управления сферой ГЧП в субъектах РФ. Позднее в «Региональном ГЧП-стандарте v.2.» специалисты Центра ГЧП представили основные шаги формирования комфортных условий для инициирования и реализации проектов ГЧП [45].

Рассмотрим основные предложенные элементы эффективного планирования и управления ГЧП в субъектах РФ и проанализируем опыт Самарской области по данному вопросу.

В первую очередь Центр ГЧП рекомендует сформировать эффективную систему планирования, так как нельзя назвать государственно-частное партнерство самостоятельным объектом региональной политики, это всего лишь один из инструментов развития общественной инфраструктуры с привлечением внебюджетных источников, и, следовательно, учет механизмов ГЧП в документах планирования представляется необходимым исключительно в связке с целями, задачами и приоритетами развития инвестиционной политики и инфраструктуры субъекта РФ в целом [45].

В этой связи система документов планирования в сфере ГЧП является не автономной и обособленной группой документов, а составной частью системы документов стратегического планирования субъекта РФ, в том числе, в сфере развития инфраструктуры.

На рисунке 6 представлена система документов планирования на федеральном уровне, которая была утверждена в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». С 1 января 2015 года была установлена следующая система документов планирования на федеральном и региональном уровне [5].



При этом все документы системы планирования можно разделить на три группы:

— документы прогнозирования (Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период, Бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период, Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период);

— документы целеполагания (Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации);

— документы планирования / программирования (План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, Государственные программы субъекта Российской Федерации, Схема территориального планирования субъекта Российской Федерации).

Любые разработки в области стратегического планирования должны опираться на систему прогнозов. В связи с этим необходимо учитывать в документах прогнозирования разделы, посвященные показателям развития общественной инфраструктуры и учет инфраструктурной обеспеченности субъекта РФ.

В настоящий момент в документах прогнозирования Самарской области отсутствует представление о реальной потребности в объектах инфраструктуры, исходя из прогнозных и фактических социально-экономических и макроэкономических факторов (демографического прогноза, роста транспортной нагрузки, и др.), что влечет за собой постоянный разрыв между реальной потребностью населения в объектах инфраструктуры и планах по их созданию или реконструкции.

Из содержания документов прогнозирования Самарской области (Постановление Правительства Самарской области от 21.12.2016 №783 «О прогноз социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года», Постановление Правительства Самарской области от 26.10.2017 № 670 «Об итогах социально экономического развития Самарской области за январь-август 2017 года и ожидаемых итогах развития за 2017 год, прогнозе социально-экономического развития Самарской области на 2018 и плановый период 2019 и 2020 годов») не следует оценок по росту нагрузки на общественную инфраструктуру в долгосрочной и среднесрочной перспективе.

Приведенные прогнозы в данных документах констатируют положения стратегии социально-экономического развития региона, но при этом не формируют представления о ключевых трендах развития инфраструктуры на среднесрочную и долгосрочную перспективу [20].

Одной из рекомендаций сотрудников Центра ГЧП является необходимость определения целевых ориентиров по применению механизмов ГЧП в социально-экономическом развитии региона в документах целеполагания субъекта. При разработке Стратегии СЭР субъекта РФ необходимо избегать декларативных формулировок, которые ограничиваются только констатацией важности применения

механизмов ГЧП без внятных целевых ориентиров и направлений использования данного механизма [45]. Необходим содержательный раздел документа, на который могут ориентироваться и представители государственной власти при реализации политики в сфере ГЧП и представители бизнеса.

В Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года содержится информация о ГЧП как о возможном инструменте решения существующих проблем и достижения целей социально-экономического развития [21]. Выделен перечень наиболее перспективных направлений и отраслей для развития ГЧП:

— в сфере здравоохранения: создание современных диагностических центров и отделений гемодиализа на базе действующих учреждений здравоохранения, а также организация лечебного питания в учреждениях здравоохранения, модернизация стоматологических и педиатрических отделений поликлиник, создание современных стерилизационных отделений в учреждениях здравоохранения;

— в сфере социального обслуживания: реконструкция и модернизация действующих реабилитационных центров для граждан пожилого возраста, ветеранов труда и инвалидов;

— в сфере физической культуры, спорта и туризма: строительство спортивных комплексов, в том числе реконструкция существующих футбольных полей;

— в сфере транспортной инфраструктуры: строительство моста через реку Волгу, автомагистрали «Центральная».

В планах мероприятий по реализации стратегии СЭР и аналогичных документах Самарской области определены мероприятия, направленные на развитие общественной инфраструктуры, но они представляют разрозненный набор мер, а не системное представление по развитию общественной инфраструктуры в рамках единого раздела.

Только в региональной программе «Развитие здравоохранения Самарской области на 2013-2020 годы» закреплена подпрограмма № 3 «Развитие

государственно-частного партнерства», в которой предусмотрено мероприятие по проектированию, строительству, реконструкции объектов здравоохранения Самарской области с использованием механизмов ГЧП [13].

Таким образом, на сегодняшний момент в Самарской области имеется инфраструктурное планирование, но оно носит крайне фрагментарный характер. Определенные элементы планирования встречаются в различных формах в некоторых документах планирования, но все они не носят системный характер. В целях создания благоприятной среды для развития общественной инфраструктуры с использованием механизмов ГЧП необходимо провести внутренний аудит и корректировку документов стратегического планирования субъекта РФ на предмет учета показателей развития общественной инфраструктуры и использования для этого механизмов ГЧП.

2.3. Анализ эффективности управления проектами государственно-частного партнерства и взаимодействия органов власти и инвесторов при реализации проектов государственно-частного партнерства

Важным аспектом региональной политики в сфере развития инфраструктуры и ГЧП является институционализация и эффективная система управления. Система управления ГЧП может развиваться в структуре государственного управления или в виде специализированных структур управления ГЧП. Для Самарской области характерна первая модель управления.

В регионе ключевым органом, ответственным за создание комфортной среды для инфраструктурных инвесторов, а также в целом за развитие инвестиционной среды, является министерство экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области [19].

Согласно Постановлению от 24.03.2016 №131 министерство является уполномоченным органом на подготовку, координацию и сопровождение проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства, концессионных

соглашений и иных форм государственно-частного взаимодействия, планируемых к реализации и (или) реализуемых на территории Самарской области.

Министерство разрабатывает индивидуальные схемы реализации проектов ГЧП, осуществляет постоянный мониторинг процесса подготовки документов, необходимых для реализации проектов, а также осуществляет сопровождение и координацию проектов ГЧП [19].

С целью экспертного сопровождения проекта, обеспечения совместной деятельности участников проекта, а также для оценки эффективности и определения сравнительных преимуществ создается межведомственная рабочая группа (далее – МРГ).

Во многих регионах создаются специализированные структуры, отвечающие за организацию процесса подготовки проектов ГЧП и их сопровождение. В Самарской области данные полномочия делегированы между министерством и МРГ, но при увеличении количества проектов нагрузка на данные органы существенно возрастает, что сказывается на сроках выполнения работ на разных этапах реализации проектов ГЧП [35].

Проведение всех конкурсных процедур происходит на единой площадке Главного управления организации торгов Самарской области (далее - ГУОТ) на официальном сайте в сети Интернет [19].

В целях консолидации данных по всем проектам ГЧП, реализуемым и планируемым к реализации на территории Самарской области, а также организации контроля и отчетности проектной работы при помощи одного инструмента, позволяющего реализовать оперативный эффективный мониторинг за проектами с минимальными временными затратами в Самарской области, используется информационная система сопровождения проектов «Портал ГЧП». Аналогичной системы нет ни в одном регионе России [50].

Таким образом, в Самарской области к настоящему моменту сформировалась своя в чем-то уникальная институциональная среда, которая позволила выстроить достаточно отлаженную структуру взаимодействия органов исполнительной власти,

органов местного самоуправления, государственных учреждений и потенциальных частных партнеров при структурировании и реализации проектов ГЧП.

Данное взаимодействие урегулировано Постановлением Правительства №131. Проанализируем основные этапы реализации проекта ГЧП и отметим достоинства и недостатки существующей системы.

Основанием для взаимодействия должна стать инициатива, которая представляет собой письменное обращение инициатора проекта ГЧП с приложением предложения о реализации проекта, также в случае наличия, необходимо приложить поручение Губернатора или председателя Правительства. Постановлением предусмотрено инициирование проекта как частным инвестором, так и публичным партнером. В случае если инициатором проекта выступает частный инвестор, то инициатива уполномоченным органом направляется первоначально в профильное ведомство, для оценки целесообразности и эффективности реализации планируемого ГЧП-проекта [19].

Решение о нецелесообразности принимается на заседании МРГ на основании одного из пунктов, предусмотренных Постановлением:

— несоответствие предложения инициатора проекта ГЧП приоритетам, определенным в стратегии социально-экономического развития Самарской области, государственных программах Самарской области, ведомственных целевых программах;

— наличие мотивированного заключения о нецелесообразности реализации проекта ГЧП;

— наличие сведений, указывающих на невозможность реализации такого проекта с использованием механизмов ГЧП.

Как отмечают эксперты наиболее популярным основанием решения о нецелесообразности является первый пункт. На сегодняшний день инвесторы заинтересованы в инвестировании в инфраструктуру с дополнительными гарантиями от государства, но имеется достаточно много так называемых «мертвых» инициатив, которые не интересны публичному партнеру.

По итогам предварительного рассмотрения в случае отсутствия оснований

для формирования решения о нецелесообразности реализации проекта ГЧП уполномоченный орган совместно с инициатором и участниками проекта ГЧП в течение 120 дней осуществляет подготовку концепции проекта ГЧП.

Данная стадия включает изучение технологических, финансово-экономических, правовых и экологических характеристик проекта. На основе результатов такого анализа разрабатывается структура реализации проекта, в том числе договорная модель и форма соглашения, распределение рисков между участниками, механизм финансирования и распределения доходов, а также обосновывается эффективность выбранной формы ГЧП при реализации данного проекта. И на этом этапе процесс может затянуться и превысить рекомендуемые 120 дней, так как зачастую компетенций одного курирующего проект специалиста уполномоченного органа недостаточно. Возникает необходимость в привлечении консультантов. С данной проблемой сталкивается большинство регионов-лидеров по количеству реализуемых проектов. В такой ситуации интересен опыт Москвы, Санкт-Петербурга, Московской и Ленинградской областей, где создаются проектные офисы, что позволяет сокращать сроки подготовки и согласования проектов. От 7 до 10 экспертов ведут проект с момента инициативы до подписания соглашения не более чем за один год. Кроме того, с 2016 года в Подмосковье применяют методику Scrum – когда за проект отвечают две команды [48]. Первая команда готовит проект до заключения соглашений, вторая команда контролирует его реализацию.

Решение о заключении соглашения и о форме его реализации принимается МРГ в течение 10 дней с момента получения концепции проекта ГЧП открытым голосованием большинством голосов от общего количества присутствующих на заседании.

Следующим этапом в ходе реализации проекта является проведение конкурсных процедур. На данной стадии ГУОТ осуществляет отбор частного партнера для реализации проекта при помощи соответствующих конкурсных процедур. Стадия завершается после подписания сторонами соглашения о ГЧП, подготовку и согласование которого осуществляет МЭРИТ.

После подписания соглашения публичным партнером совместно министерством осуществляется контроль за исполнением соглашения, в Санкт-Петербурге контроль осуществляет инициатор проекта совместно со специализированной структурой - управляющей компанией [40].

Мониторинг осуществляется самостоятельно министерством и предусматривает проведение анализа исполнения плана-графика мероприятий по реализации проекта ГЧП и осуществляется посредством анализа информации о ходе реализации проекта ГЧП на регулярной основе либо запроса у инициатора проекта ГЧП необходимой информации в целях, проведения анализа хода реализации проекта ГЧП [45].

Таким образом, в Самарской области по каждому проекту ГЧП разрабатывается эксклюзивная схема его реализации, дорожная карта, презентационный материал, предоставляется полный спектр инструментов поддержки на всех стадиях реализации проекта. На каждом этапе работы обеспечивается индивидуальный подход к проекту в рамках работы постоянно действующей МРГ из представителей органов региональной и муниципальной власти и иных заинтересованных ведомств.

В регионе сформирована институциональная среда в полном объеме, но при увеличении количества проектов работе, эффективность данной структуры управления будет снижаться из-за отсутствия специализированных структур.

По итогам анализа динамики развития ГЧП-проектов и исследования эффективности системы планирования и управления в сфере ГЧП на территории Самарской области был составлен SWOT-анализ (Таблица 3), наглядно демонстрирующий сильные и слабые стороны региона в рассматриваемой сфере, а также возможности и угрозы, которые могут существенным образом повлиять на дальнейшее развитие института ГЧП

Таблица 3 - SWOT-анализ механизма ГЧП в Самарской области

Внутренняя среда	Сильные стороны	Слабые стороны
	<p>Первое место в Рейтинге ГЧП;</p> <p>Неоднократные премии от «РОСИНФРА»;</p> <p>Мониторинг с помощью региональной автоматизированной системой «Портал ГЧП»;</p> <p>Наличие УО, МРГ, ответственного органа за проведение конкурсных процедур;</p> <p>Проектное управление;</p> <p>Высокое количество и качество реализуемых проектов.</p>	<p>Отсутствие соглашений о ГЧП;</p> <p>Фрагментальный характер системы планирования в сфере ГЧП;</p> <p>Низкий уровень заинтересованности инвесторов;</p> <p>Неактуальные инициативы инвесторов;</p> <p>Неполный перечень объектов инфраструктуры планируемых к реализации;</p> <p>Отсутствие специализированной структуры;</p> <p>Нарушение сроков подготовки проектов;</p> <p>Высокая загрузка специалистов.</p>
Внешняя среда	Возможности	Угрозы
	<p>Актуализация документов планирования;</p> <p>Применение информационных технологий;</p> <p>Расширение практики применения ГЧП-проектов;</p> <p>Развитие ГЧП-проектов в новых отраслях.</p>	<p>Снижение позиции в Рейтинге ГЧП;</p> <p>Отсутствие инвесторов;</p> <p>Нерациональное распределение региональных ресурсов.</p>

3. Совершенствование механизма государственно-частного партнерства для реализации долгосрочных инфраструктурных проектов

3.1. Проблемы и перспективы развития механизма государственно-частного партнерства

Положительная и стабильная динамика роста позиции Самарской области в рейтинге регионов по уровню развития ГЧП с 2013 по 2018 гг. (+25 позиций) является следствием в первую очередь появления значительного числа ГЧП-проектов. В частности, особенностью региона является реализация большого количества концессионных соглашений и прорабатываемых проектных инициатив (как результат - неоднократное премирование в сфере инфраструктуры «РОСИНФРА»).

Вместе с тем, несмотря на то, что Самарской областью достигнуты высокие результаты по уровню развития ГЧП, существуют и некоторые проблемы, которые могут сдерживать темпы развития данного инструмента.

Прежде всего, это недостаточная активность инвесторов, обусловленная разными причинами:

- отсутствие реальных денежных средств у потенциальных инвесторов;
- недостаточный уровень информированности участников рынка ГЧП;
- невысокий уровень доходности проектов ГЧП;
- неактуальность предложенных инициатив.

Также, несмотря на высокую организацию института управления ГЧП, специалисты не всегда укладываются в регламентированные сроки по подготовке проектов, ввиду возникновения непредвиденных ситуаций, мало изученности специфики проекта, либо из-за высокой нагрузки. В том числе, не урегулирован процесс контроля исполнения ГЧП-проектов.

Кроме того, в настоящее время слабо развиты меры поддержки инвесторов. Одним из наиболее актуальных примеров является то, что в Налоговом кодексе Российской Федерации (далее – НК РФ) отсутствуют льготы по уплате налога на прибыль и налога на добавленную стоимость для концессионеров, находящихся на

упрощенной системе налогообложения, что делает проекты в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее – сфера ЖКХ) экономически непривлекательными для потенциальных инвесторов.

Отмечаются и определенные рыночные (сложная с точки зрения прогнозирования и планирования экономическая ситуация, недостаточная активность инвесторов в связи с высокими ставками по кредитам) и правовые трудности (низкая информированность сферы бизнеса о юридических формах ГЧП, низкая правовая защищенность частных инвесторов и кредиторов при реализации региональных и муниципальных инфраструктурных проектов).

Для решения указанных проблем необходимо консолидировать действия органов исполнительной власти Самарской области, органов местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области, а также депутатов всех уровней.

Ключевыми точками роста, которые должны обеспечить сохранение первенства Самарской области в Рейтинге ГЧП и устранить существующие недостатки, являются ускоренное развитие институциональной среды и нормативно-правового регулирования сферы ГЧП на территории Самарской области.

По результатам проведенного анализа выделен ряд направлений при работе с ГЧП-проектами:

1. Создание Регионального инфраструктурного плана.

Сегодняшний перечень объектов инфраструктурных проектов утверждается распоряжением Правительства и размещается на сайте МЭРИТ. Он содержит информацию о наименовании объекта, о планируемом виде работ, мощностей и сферы реализации. Следует отметить, что данный перечень устанавливается только для объектов концессионного соглашения.

В целях дальнейшего развития данного аспекта институциональной среды сферы ГЧП предлагается формирование единого регионального перечня инфраструктурных проектов во всех отраслях, планируемых к реализации в форме как концессионных соглашений, так и соглашений о ГЧП, а также иницируемых

как публичной, так и частной стороной с целью обозначения перспективных проектов.

2. Создание и интеграция специализированной структуры, ответственной за сопровождение проектов ГЧП, в единый процесс межведомственного взаимодействия в сфере ГЧП.

Данный порядок должен обеспечить интеграцию в единый процесс всех уже существующих элементов системы поддержки инфраструктурных инвесторов.

В настоящее время на территории Самарской области МЭРИТ фактически осуществляет функции «проектного офиса» в сфере ГЧП, а также формирует политику в сфере ГЧП.

Разработанный порядок должен предусматривать необходимость создания отдельной структуры, ответственной за сопровождение проектов ГЧП.

Соответствующий «проектный офис» (специализированное, государственное учреждение, отдельное юридическое лицо с государственным участием или же структурное подразделение, действующего регионального института развития в сфере привлечений инвестиций в инфраструктуру) должен осуществлять правовое и финансово-экономическое сопровождение конкретных проектов.

Кроме того, ввиду наличия заинтересованности у профильных публичных партнеров к реализации проектов ГЧП, но при этом недостаточный уровень профильных знаний у специалистов для подготовки инициативы и проектной документации, дает возможность передать часть компетенций публичного партнера региональному «проектному офису». Конкретно могут быть переданы в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12.12.2015 г. следующие полномочия:

- разработка предложения о реализации проекта ГЧП;
- разработка проектно-сметной документации по проекту ГЧП;
- проведение переговоров.

3. Регламентация процедуры осуществления контроля и надзора проектов ГЧП.

Для успешной реализации уже заключенных концессионных соглашений, соглашений о ГЧП необходимо регулярно отслеживать выполнение сроков и соблюдение показателей финансовой модели, по результатам принимать корректирующие решения. В связи с этим предлагается создание системы оперативного управления портфелем соглашений, находящихся на стадии реализации.

В качестве организационной составляющей системы оперативного управления портфелем региональных проектов ГЧП представляется целесообразным образование и систематическое проведение «Комиссий по реализации заключенных соглашений» с участием публичного партнера, уполномоченного органа, представителей частного партнера, а также иных заинтересованных органов и лиц.

4. Внесение изменений в законодательную базу

Предлагается предусмотреть в налоговом законодательстве отдельные положения, регулирующие порядок налогообложения операций, осуществляемых в рамках ГЧП-проектов. А именно разработать проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 174.1 Налогового кодекса Российской Федерации», который предусмотрит в части предоставления льготы по уплате налога на добавленную стоимость организациям, заключившим концессионное соглашение или соглашение о ГЧП(МЧП).

Таким образом, предложенные направления совершенствования позволят более эффективно развивать ГЧП-партнерство и минимизировать издержки как региона, так и инвесторов.

3.2. Значение и содержание Регионального инфраструктурного плана

Наиболее экономичным и менее энергозатратным методом для решения одновременно максимального количества обозначенных недостатков в региональной политике в отношении развития инфраструктуры и ГЧП считается внедрение Регионального инфраструктурного плана. Для высокоэффективного

информационного обеспечения данного плана необходимо сформировать интерактивный сервис (возможно усовершенствования сайта InvestSamara - investinsamara.ru), представляющий собой единую информационную систему о региональной инфраструктуре, своего рода «цифрового клона» реальной инфраструктуры — виртуальной модели всей инфраструктурной сети Самарской области.

Такого рода «мастер-планы» или «инфраструктурные планы» разрабатываются во многих странах мира. Инфраструктурный план как инструмент межведомственной и межуровневой координации при планировании и развитии инфраструктуры применяется в том числе в Великобритании, Сингапуре, Австралии, с недавних пор (с 2014 года) Инфраструктурный план был сформирован в Республике Беларусь [35].

Региональный инфраструктурный план (далее – инфраструктурный план) – это пилотная версия оценки имеющейся инфраструктурной потребности региона на долгосрочную перспективу и совершенствование методологии стратегического планирования развития инфраструктуры. Данный документ должен стать важным элементом Стратегии пространственного развития (объединяющий план по развитию региональной инфраструктуры).

Инфраструктурный план может стать одним из ориентирующих документов для частного сектора, который направлен на привлечение его к финансированию строительства новых и реконструкцию существующих объектов социально-значимой инфраструктуры на принципах ГЧП.

Роль инфраструктурного плана в системе регионального управления в Самарской области может сводиться к решению задачи по межотраслевой и межмуниципальной балансировке развития общественной инфраструктуры для последующей корректировки и синхронизации документов стратегического планирования (государственных программ, схем территориального планирования, адресных инвестиционных программ, планов мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития и других программных документов).

Разработка инфраструктурного плана необходима с целью определения приоритетных для реализации проектов, которые будут направлены на обеспечение оптимального состояния инфраструктуры региона, а также на соответствие региональным потребностям при рациональном использовании бюджетных ресурсов.

С помощью регионального инфраструктурного плана возможно будет определить объем финансирования, необходимый для вложения в развитие инфраструктуры, сопоставить полученные цифры с возможностями бюджета и определить тот дефицит финансирования, который должен покрываться из других источников, включая частное инвестирование в рамках ГЧП.

Формирование инфраструктурного плана должно происходить в прямой увязке со всеми стратегическими документами планирования региона, а именно с Стратегией социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года (далее – Стратегия), Планом мероприятий по реализации Стратегии СЭР Самарской области до 2030 года, с государственными и муниципальными программами (Рисунок 7).



Рисунок 7 - Примерная структура документов стратегического планирования Самарской области

Логично, что основные направления инфраструктурного плана должны соответствовать основным направлениям развития региона с учетом Стратегии.

В инфраструктурном плане необходимо учитывать и производить методологическую оценку эффективности затрат, распределения рисков с целью эффективного и рационально принятого решения при выборе варианта инвестиций для реализации проектов по развитию инфраструктурных объектов (региональные инвестиции, государственные, прямые иностранные или привлечение частного сектора на основе ГЧП). Кроме того, следует производить экспертную оценку возможных экологических воздействий и последствий развития инфраструктурных объектов на окружающую среду.

Основным источником информации при разработке регионально инфраструктурного плана должны стать профильные министерства и ведомства, которые обеспечивают разработку мер и механизмов по развитию соответствующих направлений инфраструктуры. На основе представленных сведений необходимо произвести оценку общей потребности в финансировании инфраструктуры, определить перечень проектов, планируемых к реализации в предстоящие 10 - 15 лет (средний срок долгосрочного планирования), а также список пилотных проектов ГЧП.

Региональный инфраструктурный план станет одним из долгосрочных стратегических документов планирования Самарской области, благодаря которому возможен будет анализ состояния инфраструктуры региона, включая наиболее актуальные данные по ее производительности, сформируется общий вид имеющихся инфраструктурных потребностей региона в различных секторах экономики на текущий момент и долгосрочную перспективу, что в свою очередь положительно повлияет на эффективность планирования имеющихся ресурсов и формирование стратегии инфраструктурного развития региона. Помимо всего прочего, инфраструктурный план может стать первым ориентирующим стратегическим документом для бизнес-структур, что напрямую будет способствовать развитию ГЧП в Самарской области.

Кроме того, инфраструктурный план будет выполнять функцию маркетингового инструмента для региона при работе с населением и частным бизнесом. Посредством данного документа представители бизнес-сообществ, заинтересованные в сотрудничестве с регионом по реализации инфраструктурных проектов, смогут получать максимально полную и достоверную информацию о долгосрочных планах и стратегии Правительства Самарской области в отношении строительства и реконструкции инфраструктурных объектов, что позволит им также принимать решения по выделению ресурсов для реализации долгосрочных инфраструктурных проектов. Население в свое очередь сможет принять активное участие в сборе общественного мнения при формировании программы в части планирования развития инфраструктуры с учетом существующего спроса населения в получении услуг.

Региональный инфраструктурный план позволит связать конкретные инфраструктурные проекты, реализуемые на территории региона, и те инвестиционные проекты, которые могут последовать, благодаря расширению того или иного проблемного узла в инфраструктуре.

Также данный механизм должен запустить комплексные инвестиционные проекты, которые будут способствовать эффективному развитию Самарско-Тольяттинской агломерации.

Таким образом, реализация Регионального инфраструктурного плана будет способствовать комплексному развитию экономики региона посредством снятия инфраструктурных ограничений и привлечения частных инвестиций в развитие инфраструктуры, что в свою очередь сократит потребность в федеральном финансировании.

3.3. Методические рекомендации по разработке и внедрению Регионального инфраструктурного плана

Региональный инфраструктурный план является долгосрочным стратегическим документом, поэтому срок его действия не должен быть не менее 6

лет и не более 15 лет. Рекомендуемый временной период 10-15 лет. При этом важно ежегодно актуализировать информацию о новых инфраструктурных объектах.

В структуру инфраструктурного плана важно включить:

- текущее состояние инфраструктуры региона по отраслям;
- инфраструктурная потребность региона на обозначенный период;
- оценка потребности во внебюджетных средствах;
- цели и задачи, а также перспективные направления развития инфраструктуры на долгосрочный период;
- перечень объектов инфраструктуры, отобранный в соответствии с выбранными направлениями развития;
- перечень инфраструктурных проектов, планируемых к реализации на принципах ГЧП, с краткой характеристикой.

Кроме того, можно включить более подробную информацию о механизме ГЧП, с целью распространения практики применения.

С учетом того, что данный документ должен стать основным источником информации для инвесторов о текущем положении и о перспективных направлениях развития, то необходимо максимально подробно, четко и просто излагать информацию, которая могла бы их заинтересовать.

Разработка Регионального инфраструктурного плана может осуществляться министерством экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области либо с привлечением сторонних организаций путем проведения конкурса на право разработки Регионального инфраструктурного плана в соответствии с требованиями Федерального закона от 5.04.2013 №44-ФЗ.

В случае принятия решения о разработке инфраструктурного плана самостоятельно министерством рационально выделить следующие основные этапы разработки: организационно-подготовительный, этап разработки инфраструктурного плана, общественное обсуждение, завершающий этап.

В рамках каждого этапа предлагается выделить следующие мероприятия:

1. Организационно-подготовительный этап.

1.1. Председатель Правительства Самарской области инициирует процесс разработки Регионального инфраструктурного плана.

1.2. Правительство Самарской области правовым актом создает Межведомственный координационный совет и Рабочую группу, а также утверждает их состав и правовой статус.

В состав Межведомственного координационного совета логично включить представителей органов исполнительной власти, бизнес-структур, общественные организации и финансовые институты.

1.3. Межведомственный Координационный совет устанавливает общую стратегию развития инфраструктуры в регионе, в том числе государственно-частного партнерства, а также определяет основные направления, принципы и показатели Регионального инфраструктурного плана. Кроме того, осуществляет координационную функцию при разработке Регионального инфраструктурного плана.

2. Этап разработки Регионального инфраструктурного плана.

2.1. Профильным ведомствам необходимо в установленный срок направить в Рабочую группу информацию об объектах незавершенного строительства и о потребности в инфраструктурных объектах.

2.2. Рабочая группа формирует оценку инфраструктурной потребности региона, дает оценку в потребности в инвестициях по основным направлениям инфраструктуры на среднесрочную и долгосрочную перспективы.

2.3. С помощью методологии оценки стратегических проектов, основанной на матричном анализе с учетом двух показателей соответствия и реализуемости, формируется перечень объектов, планируемых к реализации.

Для каждого объекта, планируемого к реализации, необходимо сформировать характеристику, включающую информацию о:

- инициаторе проекта;
- наименовании объекта;
- месте реализации;
- общей стоимости объекта;

- потребности во внебюджетных инвестициях;
- срок реализации проекта;
- предполагаемой форме ГЧП.

2.4. К разработке указанного стратегического документа могут привлекаться представители вузов, научно-исследовательских институтов, бизнес-структуры и общественные организации, имеющие опыт в разработке аналогичных документов и необходимый уровень квалификации, а также население и иные заинтересованные лица, путем проведения стратегических сессий и «круглых столов».

3. Общественное обсуждение.

3.1. На основании собранной информации Рабочая группа формирует проект Регионального инфраструктурного плана и направляет его в Межведомственный координационный совет, а также размещает его на официальном сайте Правительства для общественного обсуждения.

3.2. Межведомственный координационный совет учитывает все рекомендации и замечания и в случае принятия решения о доработке документа направляет его Рабочей группе.

3.3. По итогам доработки документ вновь направляется в Межведомственный координационный совет для согласования, а затем направляется в Правительство Самарской области.

4. Завершающий этап.

4.1. Правительство согласует проект Регионального инфраструктурного плана с органами местного самоуправления и направляет для подписания и опубликования Председателю Правительства.

4.2. Утвержденный Региональный инфраструктурный план подлежит включению в Реестр документов стратегического планирования Самарской области.

4.3. С учетом утвержденного документа в Агентство по привлечению инвестиций Самарской области направляются рекомендации о внесении более полной информации об инфраструктурных объектах, планируемых к реализации и созданию региональной инфраструктурной карты.

Таким образом, исходя из сформулированных проблемных вопросов механизма реализации проектов ГЧП, в третьей главе предлагаются точки роста, способные обеспечить повышения уровня Рейтинга ГЧП:

- создание регионального инфраструктурного плана;
- создание и интеграция специализированной структуры, ответственной за сопровождение проектов ГЧП, в единый процесс межведомственного взаимодействия в сфере ГЧП;
- регламентация процедуры осуществления контроля и надзора проектов ГЧП;
- внесений изменений в законодательную базу.

Наиболее перспективной точкой роста механизма ГЧП в Самарской области является Региональный инфраструктурный план с интерактивным сервисом в виде инфраструктурной картой. Считается, что данный инструмент наименее энергозатратный и наиболее эффективный, т. к. одновременно может устранить ряд вышеуказанных проблем.

Кроме того, в главе разработаны методические рекомендации, содержащие информацию о структуре документа и о порядке его разработки и внедрения.

Указанные предложения в случае реализации будут способствовать повышению количества реализованных проектов ГЧП, улучшению комплексному развитию экономики региона посредством снятия инфраструктурных ограничений и привлечения частных инвестиций в развитие инфраструктуры, что в свою очередь сократит потребность в федеральном финансировании.

Заключение

В ходе проведенной работы были рассмотрены различные подходы к пониманию термина ГЧП, на основе чего было сформулировано определение, наиболее полно и емко отражающее сущность и признаки рассматриваемого механизма. Таким образом, ГЧП необходимо считать юридически закрепленную на определенный срок форму взаимодействия между государством и частным сектором, предполагающую софинансирование и распределение рисков в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями.

Следует понимать, что ГЧП предполагает не единственную одноименную форму, которая регулируется Федеральным законом от 13.07.2015 № 224-ФЗ, а ряд и иных форм: концессионное соглашение, соглашение о ГЧП/МЧП, договор аренды государственного имущества, лизинг, контракт жизненного цикла и некоторые другие. Каждая организационная форма имеет свои преимущества и несовершенства, что дает возможность подбирать наиболее оптимальный вариант для реализации инфраструктурного проекта.

Кроме того, проанализировав зарубежный опыт управления механизмом ГЧП, были выделены тенденции, которые уже сегодня следует применять и в российской практике. Например, проводить тщательную систему планирования, углублять специализацию органов управления и правовой базы, а также необходимо активно применять современные технологии, которые значительно повышают качество и эффективность работы.

Изучив состояние и динамику развития механизма ГЧП в Самарской области, было установлено, что в регионе активно используется проектный принцип работы с инвесторами как на региональном, так и на муниципальном уровнях, осуществляется комплексное индивидуальное сопровождение проектов от этапа предпроектных работ до вывода производства на проектную мощность.

В условиях ограниченности бюджетных средств приоритетным направлением политики Правительства Самарской области является реализация социально значимых проектов с использованием механизмов ГЧП. Задача органов исполнительной власти региона состоит в том, чтобы максимально использовать потенциал бизнеса для реализации тех задач, ответственность за которые несет государство.

Целью работы являлось совершенствование механизма управления проектами ГЧП в Самарской области на основе анализа зарубежного и отечественного опыта. Поэтому по итогам работы были обозначены основные точки роста, которые смогут удержать за регионом лидирующие позиции в Рейтинге ГЧП, а также усовершенствовать существующую систему управления проектами. К основным направлениям совершенствования были отнесены: создание регионального инфраструктурного плана, создание и интеграция специализированной структуры, ответственной за сопровождение проектов ГЧП, в единый процесс межведомственного взаимодействия в сфере ГЧП, регламентация процедуры осуществления контроля и надзора проектов ГЧП и внесение изменений в законодательную базу.

Наиболее перспективной точкой роста механизма ГЧП в Самарской области считается Региональный инфраструктурный план с интерактивным сервисом в виде инфраструктурной картой. Данный инструмент наименее энергозатратный и наиболее эффективный, так как одновременно может устранить ряд несовершенств. В связи с этим были разработаны методические рекомендации по содержанию и порядку разработки предложенного стратегического документа.

По итогам работы, был сделан вывод, что применение различных механизмов ГЧП и выбор оптимальной формы реализации проекта позволят поднять экономическую эффективность инфраструктурных проектов и будет способствовать развитию региональных экономик. Поэтому необходимо и дальше качественно анализировать, и совершенствовать данный механизм с учетом развития современной экономики.

Список использованной литературы

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993, с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ // СПС «КонсультантПлюс»
2. «О концессионных соглашениях»: Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»
3. «О закупках отдельными видами юридических лиц»: Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»
4. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг»: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»
5. «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»
6. «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»
7. «Об утверждении Правил проведения мониторинга заключения и реализации заключенных концессионных соглашений, в том числе на предмет соблюдения сторонами концессионного соглашения взятых на себя обязательств по достижению целевых показателей, содержащихся в концессионном соглашении, сроков их реализации, объема привлекаемых инвестиций и иных существенных условий концессионного соглашения»: Постановление Правительства РФ от 04.03.2017 № 259 // СПС «КонсультантПлюс»
8. «Об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление мониторинга заключения и реализации заключенных концессионных соглашений»: Постановление Правительства РФ от 04.03.2017 № 258 // СПС «КонсультантПлюс»

9. «Об осуществлении публичным партнером контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве и соглашения о муниципально-частном партнерстве»: Постановление Правительства РФ от 30.12.2015 № 1490 // СПС «КонсультантПлюс»

10. «Об определении случаев заключения контрактов жизненного цикла»: Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1087 // СПС «КонсультантПлюс»

11. «Об утверждении порядка мониторинга реализации соглашений о государственно-частном партнерстве, соглашений о муниципально-частном партнерстве»: Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 27.11.2015 № 888 // СПС «КонсультантПлюс»

12. «О Координационном совете Министерства здравоохранения Российской Федерации по государственно-частному партнерству»: Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 09.01.2014 г. № 6 // СПС «КонсультантПлюс»

13. «Об утверждении Положения о министерстве экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области»: Постановление Правительства Самарской области от 20.06.2007 № 83 (ред. от 16.01.2018) // СПС «КонсультантПлюс»

14. «О разработке и реализации государственных программ в Самарской области» (вместе с «Порядком принятия решений о разработке, формирования и реализации государственных программ Самарской области»): Постановление Правительства Самарской области от 20.09.2013 № 498 (ред. от 19.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс»

15. «Об утверждении Порядка взаимодействия органов исполнительной власти Самарской области при организации проведения конкурсов на право заключения концессионных соглашений, конкурсов в целях замены лиц по концессионным соглашениям»: Постановление Правительства Самарской области от 12.02.2014 № 65 // СПС «КонсультантПлюс»

16. «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О концессионных соглашениях» на территории Самарской области»: Постановление

Правительства Самарской области от 21.07.2015 № 443 (ред. от 08.02.2017) // СПС «КонсультантПлюс»

17. «О реализации отдельных положений Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» на территории Самарской области»: Постановление Правительства Самарской области от 01.07.2016 № 338 (ред. от 08.02.2017) // СПС «КонсультантПлюс»

18. «Об утверждении Порядка определения формы реализации проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства, концессионных соглашений и иных форм государственно-частного взаимодействия, планируемых к реализации на территории Самарской области, и мониторинга их реализации»: Постановление Правительства Самарской области от 24.03.2016 № 131 (ред. от 27.07.2017) // СПС «КонсультантПлюс»

19. «О прогнозе социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года»: Постановление Правительства Самарской области от 21.12.2016 №783 // СПС «КонсультантПлюс»

20. «О Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года»: Постановление Правительства Самарской области от 12.07.2017 № 441// СПС «КонсультантПлюс»

21. «Об итогах социально экономического развития Самарской области за январь-август 2017 года и ожидаемых итогах развития за 2017 год, прогнозе социально-экономического развития Самарской области на 2018 и плановый период 2019 и 2020 годов»: Постановление Правительства Самарской области от 26.10.2017 № 670 // СПС «КонсультантПлюс»

22. «Об утверждении региональной программы «Развитие здравоохранения Самарской области» на 2013 - 2020 годы»: Распоряжение Правительства Самарской области от 30.03.2013 года № 258-р // СПС «КонсультантПлюс»

Литература

23. Аналитический обзор «Деньги. Рынки. Риски» // Ассоциация «Центр развития ГЧП». – URL: <https://infraone.ru/analitika/Analiticheskij-obzor-Dengi-Rynki-Riski.pdf> (дата обращения 17.04.2018)
24. Аналитический обзор «Инвестиции в инфраструктуру 2017» // Ассоциация «Центр развития ГЧП». – URL: <https://infraone.info/analitika/Analiticheskij-obzor-investitsii-v-infrastrukturu-2017-spetsialno-dlya-foruma-sochi-2017.pdf> (дата обращения 28.03.2018)
25. Белицкая А.В. Правовые формы государственно-частного партнерства в России и зарубежных странах // Предпринимательское право. 2009. № 2. С. 6-11.
26. Государственно-частное партнерство в России 2016-2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов, 2017 г. // Ассоциация «Центр развития ГЧП». – URL: http://pppcenter.ru/assets/docs/raytingREG2017_B5_Block_31-03-2017-web.pdf (дата обращения 21.04.2018)
27. Государственно-частное партнерство в странах Евразийского экономического союза. Практическое руководство для инвесторов, 2017 г. // Ассоциация «Центр развития ГЧП». – URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/ppp/Documents/Evrazes_Book-2017_A4_Web.pdf (дата обращения 23.03.2018)
28. Иванова З.А. Зарубежный опыт развития государственно-частного партнерства // Экономика. Налоги. Право. 2012. № 1. С. 136.
29. Кузнецов И.В. Зарубежный опыт государственно-частного партнерства (США, Европа, Канада) // Экономические науки. 2012. № 8 (93). С. 198.
30. Литягин Н.Н. О некоторых аспектах государственно-частного партнерства // Российская юстиция. 2012. № 7. С. 6 - 7.
31. Лихачев Н.А. Зарубежный опыт частно-государственного партнерства // Социально-экономические явления и процессы. 2011. № 5-6 (027-028). С. 139.
32. Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах РФ. Региональный ГЧП-стандарт, 2014 г. // Ассоциация «Центр развития ГЧП». – URL:

http://pppcenter.ru/assets/docs/Koncess-BlockA4_26-03-2015_web.pdf (дата обращения <http://pppcenter.ru/assets/docs/ppp.pdf> (дата обращения 23.04.2018))

33. Попадюк Т.Г., Шевелкина К.Л. Возможности и перспективы инновационной технологии государственно-частного партнерства в финансировании транспортной инфраструктуры // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2014. № 11 (71). С. 28.

34. Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России, 2014 г. // Ассоциация «Центр развития ГЧП», Министерство экономического развития Российской Федерации – URL: http://pppcenter.ru/assets/docs/Koncess-BlockA4_26-03-2015_web.pdf (дата обращения 12.04.2018)

35. Проект Национального Доклада о привлечение частных инвестиций в инфраструктуру и применении механизмов государственно-частного партнерства в российской федерации + Рейтинг Регионов по уровню развития государственно-частного партнерства 2017-2018 // Ассоциация «Центр развития ГЧП». – URL: <http://pppcenter.ru/assets/files/260418-rait.pdf> (дата обращения 12.03.2018)

36. 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. 2016. – URL: <http://www.pppi.ru/sites/default/files/docs/rating2016.pdf> (дата обращения 14.05.2018))

37. Развитие ГЧП в субъектах РФ. Рейтинг регионов ГЧП 2014-2015 гг. // Ассоциация «Центр развития ГЧП», Министерство экономического развития Российской Федерации – URL: http://www.pppi.ru/sites/all/themes/pppi/img/raytingREG-Block_16-032015_WEB.pdf (дата обращения 14.05.2018)

38. Рейтинг регионов ГЧП-Старт 2013 г.» //Ассоциация «Центр развития ГЧП», Министерство экономического развития Российской Федерации – URL: <http://www.pppi.ru/regions> (дата обращения 17.04.2018)

39. Удальцова Н.Л. Государственное регулирование инновационной деятельности за рубежом // Креативная экономика. 2013. № 8 (80). С. 3-9.

40. Удальцова Н.Л. Подходы к инновациям и инновационной деятельности как фактору конкурентоспособности // Экономические науки. 2015. № 2 (123). С. 25-28.

41. Удальцова Н.Л., Басаев З.В. Источники финансирования инновационных проектов в России и за рубежом // Вопросы экономики и права. 2014. № 8. С. 85-88.

42. Федоров В.А., Мартынова В.А. Организационные и нормативно-правовые основы регулирования государственно-частного партнерства // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2015. №2.

43. Частные инвестиции в инфраструктуру Московской области - партнерство в действии, 2017 г. // Ассоциация «Центр развития ГЧП». – URL: http://pppcenter.ru/assets/docs/analyze_MO170517.pdf (дата обращения 11.03.2018)

44. Чуманская О. А. Государственно-частное партнерство в России в условиях экономического спада // Молодой ученый. 2016. №10. С. 934-937.

45. Шохин А.Н. Бизнес и власть в России: теория и практика взаимодействия: монография / науч. ред. и рук. авт. кол. А.Н. Шохин; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». - М.: Изд. Дом Высшей школы экономики. 2011. С. 13-29.

Интернет-ресурсы

46. Официальный сайт Государственно-частное партнерство в России - <http://www.pppinrussia.ru> (дата обращения 21.04.2018)

47. Официальный сайт ГЧП-Институт - <http://p3institute.ru> (дата обращения 24.04.2018)

48. Официальный сайт ГЧП-Инфо - www.pppi.ru (дата обращения 13.05.2018)

49. Официальный сайт InvestSamara - investinsamara.ru (дата обращения 15.05.2018)

50. Портал ГЧП Самарской области - <https://ispm.samregion.ru> (дата обращения 14.05.2018)