


На правах рукописи



Шилкина Ольга Анатольевна

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-
ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕГИОНЕ**

**Специальность 08.00.05 - Экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика)**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

**Москва
2016**

Работа выполнена в Федеральном бюджетном учреждении «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации»

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Рагулина Юлия Вячеславовна

Официальные оппоненты: **Бухвальд Евгений Моисеевич**,
доктор экономических наук, профессор,
Федеральное государственное учреждение науки
Институт экономики Российской академии наук
Центр федеративных отношений и
регионального развития, заведующий

Ряховский Дмитрий Иванович,
доктор экономических наук, доцент, Автономная
некоммерческая организация высшего
образования «Институт экономики и
антикризисного управления», первый проректор,
профессор кафедры экономики и финансов

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования «Государственный университет
управления»

Защита состоится 13 апреля 2016 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 144.001.03 при Федеральном бюджетном учреждении «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной Палаты Российской Федерации по адресу: 119048, г. Москва, ул. Усачева, д. 64 стр. 1, ауд. 339.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте Федерального бюджетного учреждения «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной Палаты Российской Федерации» <http://www.niisp.ru>.

Сведения о защите, автореферат и диссертация размещены на официальных сайтах ВАК Министерства образования и науки РФ <http://www.vak.ed.gov.ru> и НИИ СП <http://www.niisp.ru>.

Автореферат разослан 09 МАРТА 2016 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Е.С. Кутукова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современных экономических условиях для успешной реализации крупных инфраструктурных проектов общегосударственного значения необходимо объединить усилия и интересы со стороны органов государственной власти и представителей частного бизнеса с целью достижения максимального эффекта в рамках данного сотрудничества. Государственно-частное партнерство (ГЧП) на современном этапе развития российской экономики является наиболее универсальным и эффективным механизмом взаимодействия этого сотрудничества. Значение института ГЧП в России с каждым годом возрастает, создавая необходимый эффект для развития различных отраслей экономики. Опыт последних десятилетий свидетельствует о том, что использование механизма государственно-частного партнерства чрезвычайно выгодно как для государства, так и для представителей частного сектора, и в особенности, для населения.

Обострение во второй половине 2014 года ситуации во внешнеэкономической и кредитно-финансовой сферах актуализирует развитие эффективных институтов взаимодействия власти и бизнеса и является одним из важных условий формирования эффективной экономической политики, повышения инновационной активности и развития общественной инфраструктуры. Грамотное формирование и развитие механизма государственно-частного партнерства создаст необходимые условия для привлечения инвестиций в приоритетные для социально-экономического развития страны регионы и может стать альтернативой прямому бюджетному финансированию инфраструктурных проектов с целью минимизации дотационной составляющей регионального бюджета.

Государство сделает значительно больше в рамках имеющихся бюджетных, силовых, законодательных и других ресурсов, контролируя отрасли, связанные с инфраструктурными объектами, предоставлением услуг публичного и государственного характера, превратив имеющиеся ресурсы в инвестиционный механизм развития территории, за счет привлечения капитала частного сектора с целью решения государственных задач, и, участвуя в управлении рисками проектов, сможет гарантировать бизнес-структурам минимизацию инвестиционных рисков. Последовательная реализация государственными органами принципов государственно-частного партнёрства как одного из условий формирования повышения инвестиционного климата способствует формированию благоприятных условий для прихода частных инвесторов в экономику региона.

Вышеизложенное определяет необходимость и актуальность исследований, направленных на совершенствование взаимодействия государства и частного бизнеса в форме государственно-частного партнерства в целях формирования согласованного сотрудничества государственной власти, органов местного самоуправления и бизнес-сообщества для успешного функционирования экономики региона в условиях глобальной конкуренции. В связи с этим немаловажную значимость приобретает и формирование эффективной институциональной среды в субъектах Российской Федерации, содействующей инвестиционной привлекательности и как следствие достижению стабильных темпов социально-экономического развития регионов.

Степень разработанности темы. Научное обоснование развития экономики региона посредством государственно-частного партнерства представлено в трудах учёных-экономистов: А.В. Баженова, Б. Аkitоби, А.В. Белицкой, Е.М. Бухвальда, В.Г. Варнавского, А.М. Воротникова, М.А. Дерябиной, А.Г. Зельднера, В.А. Кабашкина, А.В. Клименко, В.А. Королева, Ю.В. Рагулиной, А.А. Левченко, В.А. Сидорова, Л.И. Цедилина, Г. Шварца.

Российские экономисты О.В. Малиновская, О.В. Никулина, В.М. Пуганова, О.А. Сивушкина рассматривают государственно-частное партнерство, как организационный инструмент государственного регулирования инвестиционной и инновационной деятельности на макроуровне.

Особенности институциональных форм государственно-частного партнерства на современном этапе развития российской экономики систематизированы в трудах П.С. Гагариной, Е.Б. Козловой, Н.Н. Манько, В.В. Романова, В.Ю. Солдатенкова, Э.В. Талапиной. Модели оценки эффективности и рисков государственно-частного партнёрства подробно исследованы российскими учёными, среди которых Е.А. Дынин, В.А. Евсеев, С.Е. Литовченко, А.Д. Нефедьев, Я.В. Семенов.

Несмотря на наличие многочисленных исследований отечественных и зарубежных экономистов проблемы развития форм государственно-частного партнёрства, институциональные механизмы взаимодействия государства и бизнеса на региональном уровне остаются недостаточно изученными. В современной теории государственного регулирования экономического развития российских регионов отсутствует единство категориального аппарата, а также не разработана единая классификация институциональных форм и механизмов государственно-частного партнерства. Не получили должной проработки и вопросы оценки эффективности механизма государственно-частного партнёрства на региональном уровне. Выше обозначенное определило постановку цели, позволило сформулировать задачи и структуру диссертационного исследования.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель диссертационного исследования состоит в научном обосновании теоретических подходов и научно-практических рекомендаций, направленных на совершенствование механизма государственно-частного партнерства на региональном уровне.

Реализация цели диссертационного исследования предопределило постановку и решение следующих задач:

- 1) обобщить и дополнить признаки государственно-частного партнерства, отличающие его от других форм взаимодействия государства и бизнеса на основе анализа научно-методических и нормативно-правовых источников;
- 2) выявить преимущества и недостатки институциональных форм государственно-частного партнерства для участников партнерских отношений в рамках региональной экономической системы;
- 3) сформулировать предложения по совершенствованию системы отношений государственно-частного партнерства в регионе на основе выявленных особенностей нормативно-правового обеспечения механизма реализации государственно-частного партнерства;
- 4) предложить модель развития механизма государственно-частного партнерства на уровне региона;
- 5) разработать предложения по развитию институциональной среды региона в интересах реализации потенциала государственно-частного партнерства;
- 6) предложить методику оценки развития государственно-частного партнерства на территории региона.

Объектом исследования является система государственно-частного партнерства как форма экономического развития региона.

Предметом исследования является совокупность организационно-экономических отношений, складывающихся в процессе формирования и развития механизма государственно-частного партнерства на территории региона.

Область исследования. Диссертационное исследование соответствует паспорту специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика) в рамках п.п. 3.16 Региональная социально-экономическая политика; анализ особенностей и оценка эффективности региональной экономической политики в Российской Федерации, федеральных округах, субъектах Федерации и муниципальных образованиях и п.п. 3.17 Управление экономикой регионов. Формы и механизмы взаимодействия федеральной, региональной, муниципальной власти, бизнес-структур и структур гражданского общества. Функции и механизмы управления. Методическое обоснование и разработка организационных схем и механизмов управления экономикой регионов; оценка их эффективности.

Теоретической и методологической основой научного исследования послужили работы ряда авторов, ученых в области региональной экономики, а также государственно-частного партнерства. В целях получения выводов и результирующих показателей в представленном исследовании были использованы различные методы: в том числе метод структурного, сравнительного, а также экономико-статистического анализа. Выводы и научно-практические рекомендации позволили расширить теоретическую базу исследования в области управления развитием экономики региона посредством реализации форм государственно-частного партнерства.

Вклад автора в проведенное исследование. В диссертационном исследовании автор внес вклад в постановку и обоснование методических рекомендаций. Все результаты, составляющие научную новизну диссертации и выносимые на защиту, получены автором лично.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке теоретико-методических основ и практического инструментария, обеспечивающих совершенствование механизма государственно-частного партнерства в регионе.

Научная новизна подтверждается следующими полученными лично автором научными результатами, выносимыми на защиту:

1) Систематизированы и дополнены признаки государственно-частного партнерства, отличающегося от других форм взаимодействия государства и бизнеса на основе структурных элементов научно-методических и нормативно-правовых источников, посредством которых раскрывается экономическая сущность государственно-частного партнерства: обеспечение приоритетов публичных интересов государства и общества; долгосрочный характер государственно-частного партнёрства; долгосрочный проект повышенной социальной значимости; разграничение между партнерами ответственности по управлению рисками, что позволит выработать принципы и задачи развития механизма государственно-частного партнерства и сделать его управление наиболее функциональным в части согласования интересов органов государственной власти и бизнес-сообщества на уровне региона.

2) Выявлены преимущества и недостатки форм государственно-частного партнерства для участников партнерских отношений на уровне региона, позволяющие органам государственной власти и местного самоуправления определить приоритетность развития форм партнерских отношений в рамках государственно-частного партнерства в субъекте РФ.

3) Сформулированы предложения по совершенствованию системы отношений государственно-частного партнерства в субъектах РФ на основе выявленных особенностей, включая нормативно-правовое обеспечение механизма

ГЧП за рубежом и анализа российского законодательства: необходимость более четкого разграничения форм и моделей государственно-частного партнерства; снятие противоречий и формирование единой понятийной базы с другими нормативно-правовыми актами, регулирующими отношения государства и бизнеса в рамках ГЧП; полноценное выделение комплекса правовых норм, раскрывающих «распределение рисков в рамках проектов государственно-частного партнерства».

4) Предложена модель развития механизма государственно-частного партнерства на уровне региона, отражающая совокупность стратегических направлений развития с использованием экономико-организационных методов и инструментов, направленных на повышение эффективности прогнозирования и планирования развития общественной инфраструктуры, расширение и развитие механизмов финансирования проектов ГЧП, стимулирование рынка частных операторов и развитие конкуренции в сфере государственно-частного партнерства, что позволит создать условия для повышения инвестиционной привлекательности региональной экономики.

5) Разработаны предложения по развитию институциональной среды региона в интересах реализации потенциала государственно-частного партнерства, определены основные направления ее развития: наличие и полнота региональных нормативно-правовых актов в сфере ГЧП, плана мероприятий по развитию института ГЧП, региональной стратегии развития инвестиционной деятельности. Данные рекомендации позволят органам государственной власти в субъекте РФ выработать эффективные инструменты с целью формирования и реализации региональной программы развития ГЧП.

6) Представлена методика оценки развития государственно-частного партнерства, включающая в себя постановку цели и задач развития сферы государственно-частного партнерства в регионе, оценку уровня развития институциональной среды территории и ее инвестиционной привлекательности, оценку эффективности развития института ГЧП. Данная методика направлена на повышение эффективности принятия и реализации управленческих решений с целью привлечения частных инвестиций в экономику региона.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в том, что основные научные выводы могут стать основой для дальнейших исследований форм и механизма государственно-частного партнерства на современном этапе развития российской экономики. Основные выводы и положения диссертации могут быть использованы федеральными и региональными органами государственной власти при разработке методических основ управления развитием экономики региона с учетом государственно-частного партнерства, а руководителями предприятий региона для выявления

конкурентных преимуществ участия в проектах на основе государственно-частного партнерства.

Предложенные разработки и рекомендации могут быть использованы в образовательной деятельности ВУЗов при чтении курсов «региональная экономика и управление», «инвестиции» «предпринимательство» и др.

Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования

Основные результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на научно-практических конференциях «Актуальные проблемы современной финансовой политики» (Москва, МГУ имени М.В.Ломоносова, 24 апреля 2014 г.); «Современные технологии в экономике и управлении» (Москва, МГИ имени Е.Р.Дашковой, 27-29 марта 2015 г.); «Государственный аудит: экономика, управление и право» (Москва, МГУ имени М.В. Ломоносова, 16 апреля 2015 г.); «Современные проблемы управления финансами в условиях кризиса» (Москва, МГУ имени М.В. Ломоносова – РАНХиГС МИГСУ, 30 апреля 2015 г.) и других.

Полученные научные результаты исследования нашли практическое применение в деятельности Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Калужской области и Министерства культуры и туризма Калужской области. Основные положения исследования были внедрены в учебный процесс и научно-исследовательскую деятельность Высшей школы государственного аудита Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова.

Публикации. По теме диссертации опубликованы 13 работ общим объемом 2,75 п.л., в том числе 4 работы опубликованы в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России.

Структура и объем работы. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы из 198 наименований и 3 приложений. Диссертация изложена на 168 страницах, включает 12 рисунков и 13 таблиц.

Содержание работы:

Глава 1. Теоретические основы формирования механизма государственно-частного партнерства на региональном уровне

1.1. Сущность, экономическое содержание государственно-частного партнерства

1.2. Современные институциональные формы и модели как элементы механизма государственно-частного партнерства

1.3. Особенности нормативно-правового и институционального обеспечения механизма реализации государственно-частного партнерства

Глава 2. Особенности развития партнерских отношений государства и бизнес-структур на территории региона

2.1. Анализ практики реализации проектов государственно-частного партнерства в российских регионах

2.2. Основные направления и критерии эффективности развития партнерских отношений государства и бизнес-структур в Калужской области

2.3. Организационно-институциональные аспекты экономического развития Калужской области как фактор инвестиционной привлекательности региона

Глава 3. Развитие механизма государственно-частного партнерства в региональных социально-экономических системах

3.1. Совершенствование механизма государственно-частного партнерства как формы взаимодействия власти и бизнеса в регионе

3.2. Управление развитием институциональной среды региона как фактора эффективной реализации инвестиционных проектов в форме государственно-частного партнерства

3.3. Совершенствование методики оценки развития механизма государственно-частного партнерства на территории региона

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Систематизированы и дополнены признаки государственно-частного партнерства, отличающегося от других форм взаимодействия государства и бизнеса.

Исследование существующих определений и подходов в научных трудах российских и зарубежных ученых, законодательных документах на федеральном и региональном уровнях к раскрытию экономической сущности государственно-частного партнерства, позволило автору выделить основные характеристики, посредством которых раскрывается сущность данного экономического института:

- теоретические подходы к трактовке понятия «государственно-частное партнерство», а также его определение на законодательном уровне;

- предлагаемые приоритетные направления развития партнёрства органов власти и бизнес-сообщества;

- классификации форм и видов соглашений о государственно-частном партнерстве, характерные нормативные требования их реализации;

- организационно-правовые особенности и функции специализированного органа исполнительной власти (государственной корпорации), ответственного за реализацию и регулирование процессов, возникающих в рамках государственно-частного партнерства;

- сформулированные критерии отбора и требования к частным партнерам, привлекаемым к реализации проектов.

На основании представленных характеристик автором систематизированы сущностные признаки государственно-частного партнерства, позволяющие конкретизировать его экономическую природу и понятийно обособить от других форм взаимодействия государства и бизнеса: социальное партнерство, общественные объединения, некоммерческие организации, государственные закупки и т.д. К данным сущностным признакам по нашему мнению относятся:

1) закрепленное соглашением или контрактом в соответствии с нормативно-правовым актом сотрудничество публичного партнера - органа государственной власти или местного самоуправления и частного партнера - хозяйствующего субъекта на взаимовыгодной основе;

2) предметом соглашения или контракта в форме государственно-частного партнерства является проект повышенной социальной значимости по созданию, реконструкции, модернизации, обслуживанию и эксплуатации инфраструктурных объектов или системы предоставления публичных услуг на долгосрочную перспективу;

3) характер партнерства долгосрочный, со сроками реализации проектов от 5 лет и выше;

4) контракт (соглашение) дополняется определенными формами разграничения ответственности либо по проекту в целом, либо по его отдельным разделам между публичным и частным партнерами;

5) разграничение между участниками партнерских отношений ответственности по управлению рисками, связанными с реализацией проектов, основанное на принципе компетентности каждой из сторон. Полномочия по управлению специфичными видами рисков возлагаются на более компетентную сторону в сфере их возникновения.

Однако считаем целесообразным дополнить выделенные признаки, определяющие сущность понятия государственно-частного партнерства следующими характеристиками:

1) обеспечение приоритетов публичных интересов государства и общества с проектируемым разделением между публичным и частными партнерами издержек и выгоды;

2) наличие сложной структуры взаимной интеграции комплекса ресурсов: финансовых, имущественных, организационно-управленческих, научно-инновационных, образовательно-компетентностных, и других, обеспечивающих достижение синергетического и социально-экономического эффектов;

В результате исследования соотношений данных сущностных признаков государственно-частного партнерства позволило сделать вывод о том, что базовой характеристикой, определяющей сущностное содержание понятия

государственно-частного партнёрства как экономической категории, является долговременное целенаправленное участие субъектов бизнес-сообщества в создании, обслуживании и управлении инфраструктурными объектами при оптимальном распределении рисков, обязательств и полученных выгод с государством.

Интерпретация государственно-частного партнёрства как процесс взаимодействия органов государственной власти и бизнес-структур представлена на рисунке 1.

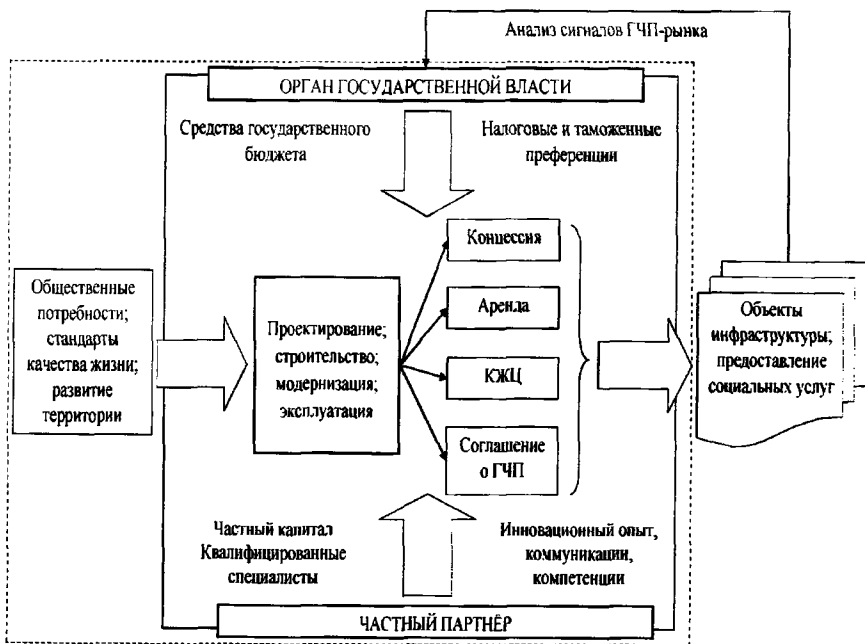


Рис. 1. Элементы системы взаимодействия государства и бизнеса (составлено автором)

2. Выявлены преимущества и недостатки форм государственно-частного партнёрства для участников партнёрских отношений на уровне региона.

В работе показано, что, несмотря на развитие в российской практике хозяйствования различных форм и моделей государственно-частного партнёрства, понятийно-категориальный аппарат находится в стадии формирования, так как отсутствует единый подход к классификации форм и моделей государственно-частного партнёрства.

В процессе выполнения диссертационного исследования нами было выявлено, что к наиболее распространенным в современной практике институциональным формам государственно-частного партнёрства, относятся: концессионные соглашения, аренда с инвестиционными обязательствами находящихся в государственной собственности объектов основных средств, соглашение о государственно-частном партнерстве, контракты жизненного цикла, особые экономические зоны, соглашения о разделе продукции, создание совместных предприятий.

В работе были систематизированы преимущества и недостатки реализации наиболее распространенных форм государственно-частного партнерства в субъектах РФ для участников партнерских отношений (табл.1).

Таблица 1 – Преимущества и недостатки реализации форм государственно-частного партнерства для участников партнерских отношений в субъектах РФ

№ п/п	Форма ГЧП	Кол-во реализуемых проектов	Преимущества	Недостатки
1	Концессионное соглашение	427	<ul style="list-style-type: none"> - решение проблем региональных органов власти в части реконструкции и строительства объектов общественной инфраструктуры; - привлечение внебюджетных источников финансирования в отрасли экономики, с минимальным участием частного капитала; - распределение рисков инвестирования; - создание новых рабочих мест в регионе. 	<ul style="list-style-type: none"> - исчерпывающий набор критериев, при проведении концессионного конкурса; - ограниченный выбор обеспечительных инструментов условий концессионного соглашения; - исключительный перечень обязательств; - ограниченные доходы региональных и особенно местных бюджетов недостаточны для предоставления гарантий инвестору.
2	Особые экономические зоны (ОЭЗ)	375	<ul style="list-style-type: none"> - развитие приоритетных направлений высокотехнологичной промышленности в субъекте РФ; - привлечение прямых иностранных инвестиций в регион. 	<ul style="list-style-type: none"> - разграничение ОЭЗ по четырем типам; - приоритет по созданию ОЭЗ отдается наиболее развитым субъектам РФ; - не предусмотрена подача заявки от нескольких регионов на создание ОЭЗ.
3	Аренда с инвестиционными обязательствами	54	<ul style="list-style-type: none"> - сохранение объекта в государственной собственности; - возможность реализации проекта в условиях ограниченности бюджетного 	<ul style="list-style-type: none"> - признание и переквалификация договора аренды в концессионное соглашение; - неполучение объекта в аренду в случае невозможности окончания строительства;

			финансирования; - возмещение затрат арендатора на модернизацию, реконструкцию государственного имущества через уменьшение размера арендных платежей.	- длительная процедура согласования проектной документации с органами власти по реконструкции арендованного объекта, что, в конечном счете, может привести к неисполнению обязательств арендатора и расторжению договора.
4	Контракт жизненного цикла (КЖЦ)	2	- субъект РФ не несет проектные, строительные и эксплуатационные риски проекта; - до момента ввода объекта в эксплуатацию государство не участвует в финансировании проекта; - отсутствие риска спроса на предоставляемую услугу.	- может быть заключен только в соответствии с закрытым перечнем объектов; - наличие инфляционных рисков для частного партнера; - в силу долгосрочного характера проекта, связанных с этим рисков и привлечение долгосрочных заемных источников, стоимость КЖЦ может быть необоснованно завышена.
5	Соглашение о разделе продукции (СРП)	3	- поиск, разведка, добыча минерального сырья и связанные с этим работы производятся за счет частного партнера; - сохранение рабочих мест для градообразующих предприятий; - компенсационная продукция возмещает затраты инвестора на выполнение работ.	- отсутствие единого государственного органа по регулированию деятельности в части СРП; - несовершенство нормативно-правовой базы и отсутствие четкой реализации принятых законопроектов; - противоречия в части законодательного регулирования режима налогообложения при реализации СРП; - отсутствие механизмов, которые обеспечат необходимые условия и гарантии со стороны органов государственной власти и местного самоуправления для поддержки частных инвесторов.

Примечание: составлено автором на основе анализа данных Центра развития ГЧП

Выделенные в работе преимущества и недостатки форм государственно-частного партнерства для участников партнерских отношений на территории региона, позволили определить приоритетность развития форм партнерских отношений в рамках государственно-частного партнерства в субъекте РФ, что нашло свое отражение в дальнейшем содержании автореферата.

3. Сформулированы предложения по совершенствованию системы отношений ГЧП в регионе на основе выявленных особенностей нормативного правового обеспечения механизма государственно-частного партнерства.

При выполнении исследования была проанализирована законодательная база и нормативно-правовые акты, регулирующие сферу государственно-частного партнерства на федеральном и региональном уровнях. Это позволило сделать вывод о существовании ряда системных недостатков государственного регулирования партнерских отношений в сфере ГЧП в регионах. Принятый 13 июля 2015 г. федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации», регламентирует приведение в соответствие региональных законов о ГЧП до 1 июля 2016 года. Выявленные особенности нормативного правового обеспечения государственно-частного партнерства, препятствующие расширению применения региональной практики реализации проектов ГЧП, позволили сформулировать предложения для дальнейшего совершенствования системы отношений государственно-частного партнерства в субъекте РФ:

- привести в соответствие и уточнить в принятых региональных законах, нормативно-правовых актах, инвестиционных программах и стратегиях развития ГЧП предлагаемые определения в сфере государственно-частного партнерства: «государственно-частное партнерство», «проект ГЧП», «соглашение о ГЧП», «риски проектов ГЧП», «недобросовестный партнер»;
- определить четкое разграничение форм и моделей государственно-частного партнерства, используемых на территории региона от смежных понятий;
- выделить классификацию видов рисков по региональным проектам ГЧП и разработать модели их распределения между публичным и частным партнерами;
- усовершенствовать региональные механизмы государственного контроля за результативностью и эффективностью проектов ГЧП;
- разработать критерии наступления мер ответственности недобросовестных частных партнеров за нарушение взятых обязательств в рамках региональных проектов ГЧП, и сформировать механизм урегулирования ситуации несостоятельности частного партнера и последующей замены на другого частного партнера;
- урегулировать условия и механизмы участия органов местного самоуправления в качестве публичного партнера с целью эффективного решения вопросов местного значения;
- необходима информационная открытость региональных органов власти и местного самоуправления при подготовке, заключении и реализации проектов ГЧП;
- закрепить в нормативно-правовых актах, регулирующих систему отношений ГЧП в субъекте РФ, принципы проведения экспертизы проектов

государственно-частного партнерства, с учетом разработанных научно обоснованных методик определения социально-экономической эффективности на различных стадиях реализации проектов государственно-частного партнерства в регионе.

Сформулированные предложения по совершенствованию государственного регулирования ГЧП могут использоваться органами государственной власти в целях повышения эффективности регулирования и координирующего воздействия органов исполнительной власти и местного самоуправления на процесс реализации инфраструктурных проектов в субъектах РФ.

4. Предложена модель развития механизма государственно-частного партнерства на уровне региона, отражающая совокупность стратегических направлений развития.

Выявленные в диссертационном исследовании особенности государственного регулирования и тенденции развития различных форм и моделей государственно-частного партнерства в субъектах РФ обусловили необходимость формирования модели развития механизма государственно-частного партнерства в регионе, которая была разработана на основе систематизации стратегических направлений и основных принципов развития партнерских отношений власти и бизнеса на региональном уровне (рис.2).

В рамках данного исследования было уточнено понятие «механизма государственно-частного партнерства», который рассматривается нами как совокупность организационных форм, методов, экономических стимулов и институтов, посредством которых создаются условия для эффективной реализации проектов ГЧП с учетом соблюдения интересов всех сторон.

Предложенная в работе модель развития механизма ГЧП включает основные направления его совершенствования, которые могут быть использованы в регионах с различным уровнем социально-экономического развития.

Применение данной модели позволит обеспечить экономический рост за счет привлечения частных инвесторов, что, в свою очередь увеличит инвестиционную привлекательность региона и, как следствие, приведет к росту доходов регионального и местного бюджетов.

Положительный опыт Калужской области в реализации достаточно эффективной инвестиционной политики с использованием механизма государственно-частного партнерства позволил позиционировать ее среди других субъектов Центрального федерального округа РФ.

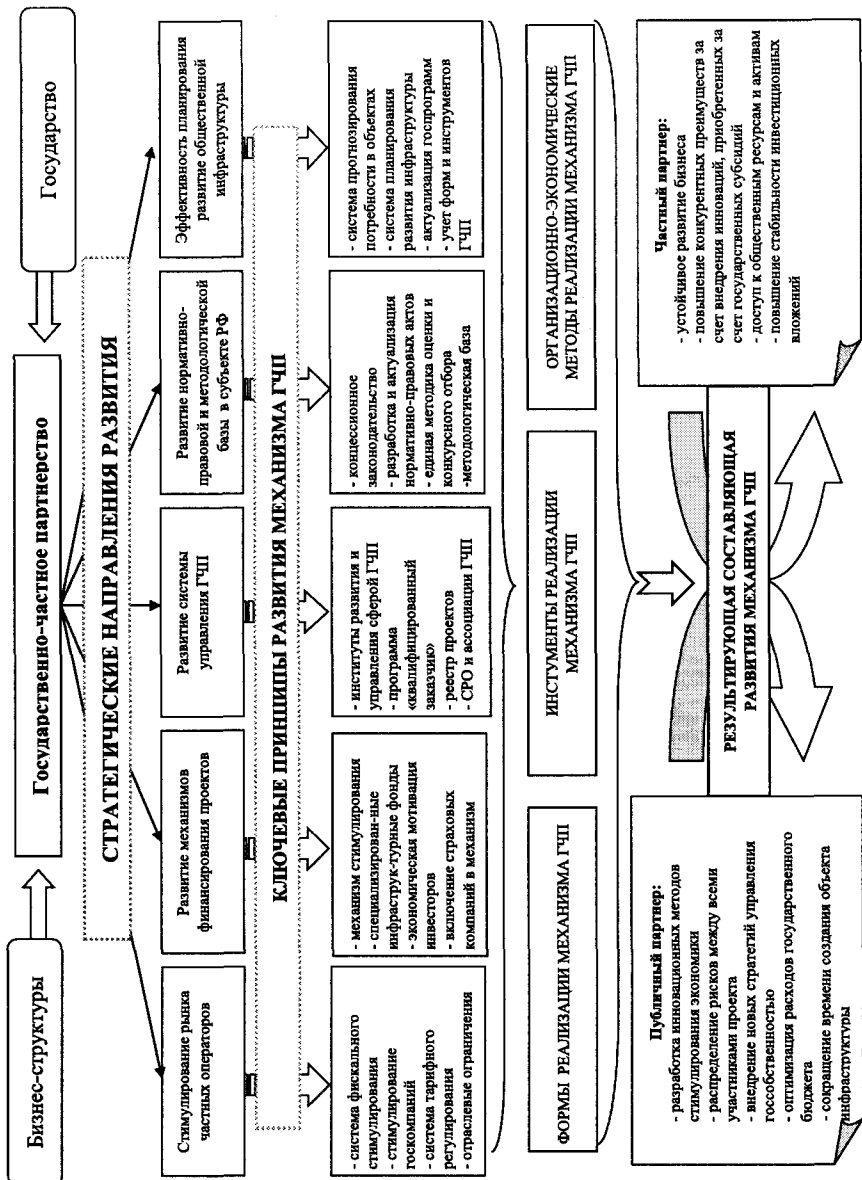


Рис. 2. Модель развития механизма государственно-частного партнерства в регионе (составлено автором)

Исследование практики реализации государственно-частного партнёрства в Калужской области показывает, что в регионе созданы благоприятные условия для привлечения частного партнера в крупные инвестиционные проекты.

Основные показатели инвестиционной деятельности в Калужской области на основе механизма государственно-частного партнёрства за период 2006 г. – 2014 г. представлены в таблице 2.

Таблица 2 – Основные показатели инвестиционной деятельности в Калужской области на основе механизма ГЧП (2006-2014 гг.)

Показатель	Значение
1. Количество заключенных соглашений с инвесторами и инвестиционных проектов, 1.1 в том числе заключенных в 2014 году	64 проекта 18 проектов
2. Предполагаемый объем инвестиций по заключенным соглашениям и инвестиционным проектам	440,3 млрд. руб.
3. Планируемое количество рабочих мест по заключенным соглашениям и инвестиционным проектам,	43 200 чел.
4. Осуществлено капитальных вложений частными инвесторами	свыше 300 млрд. руб.
5. Созданные рабочие места по заключенным проектам	23 000 чел.
6. Количество созданных предприятий 6.1. в том числе в 2014 году	76 шт. 12 шт.

Составлено автором на основе статистических данных <http://www.admoblkaluga.ru>

/sub/econom/

На территории области с использованием механизма ГЧП продолжается реализация крупных инвестиционных проектов, наиболее показательным из которых является инфраструктурный проект «Развитие промышленных парков Калужской области: формирование кластера производства автомобилей и автокомпонентов», реализованный руководством региона с привлечением финансовых ресурсов Внешэкономбанка, а также создание особой экономической зоны «Людиново». Положительный опыт Калужской области в реализации достаточно эффективной инвестиционной политики с использованием механизма ГЧП позволит органам исполнительной власти субъектов РФ использовать преимущества ГЧП в целях долгосрочного регионального развития.

На основе анализа Калужской области в работе сделан вывод о том, что использование различных форм и моделей ГЧП позволяет повысить инвестиционную привлекательность региона, однако имеется ряд проблем, требующих дополнительной разработки основных направлений и принципов развития механизма государственно-частного партнерства на региональном уровне.

5. Разработаны предложения по развитию институциональной среды региона в интересах реализации потенциала государственно-частного партнерства.

В процессе выполнения диссертационного исследования были проанализированы региональные практики развития институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства, что позволило выявить следующие результаты (табл. 3):

Таблица 3 - Показатели уровня развития институциональной среды в сфере ГЧП в регионах

№ п/п	Показатель развития	Количество субъектов РФ	Особенности
1.	Закон об участии субъекта РФ в государственно-частном партнерстве	68	Данные законодательные акты применяются для реализации проектов ГЧП в 18 из 68 регионов
2.	Устанавливающие порядок работы с проектами государственно-частного партнерства нормативные акты	40	Только на территории 21 субъекта РФ были приняты правовые акты, регулирующие развитие муниципально-частного партнерства
3.	Инвестиционные программы \ стратегии, где упоминается ГЧП	74	Из них в 18 субъектах РФ подробно прописаны планы развития ГЧП или программы реализации проектов ГЧП
4.	Наличие региональных органов власти или функциональных подразделений ответственных за развитие ГЧП	76	По мнению экспертов только в 12 субъектах РФ можно оценить работу органов власти как эффективное взаимодействие с частным партнером на всех этапах реализации проектов
5.	Должностные лица имеют специальную квалификацию в сфере управления проектами ГЧП	46	Наличие одного или двух специалистов в органах управления проектами ГЧП, что является недостаточным для формирования компетентных команд по развитию сферы ГЧП в регионе

Составлено автором на основе аналитических данных Центра развития ГЧП

Недостаточный уровень развития институциональной среды не позволяет сформировать эффективную государственную политику по развитию государственно-частного партнерства на территории региона, что в свою очередь негативно влияет на повышение инвестиционной привлекательности субъекта РФ.

Проведенный в работе анализ развития институциональной среды в субъектах РФ, позволил сформулировать основные предложения ее совершенствования:

1. Создание институтов развития, направленное на содействие в реализации государственной политики в сфере государственно-частного партнерства на территории региона и совершенствование инвестиционного климата субъекта РФ.

2. Обязательное включение разделов или отдельных упоминаний по применению механизма государственно-частного партнерства в инвестиционную стратегию региона с включением основных показателей эффективности данной стратегии.

3. Приведение нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере государственно-частного партнерства на региональном уровне, в соответствие с принятым федеральным законом о ГЧП.

4. Стимулирование частных партнеров для реализации проектов ГЧП, принятие специальных мер с целью создания для них благоприятных условий: установление налоговых льгот и преференций; льготное или безвозмездное подключение к коммунальным сетям и иным инженерным коммуникациям; оказание консультационных услуг для потенциальных частных партнеров; обеспечение свободного доступа потенциальных частных партнеров к информации о реализованных аналогичных проектах и др.

5. Расширение сотрудничества в научно-образовательной сфере по подготовке специалистов, ориентированных на реализацию ГЧП-проектов.

6. Проведение оценки развития институциональной среды на основе анализа следующих факторов:

- отсутствие законодательных ограничений, которые запрещают или существенно затрудняют осуществление ГЧП;
- корреляция положительного социально-экономического эффекта с приемлемыми для частного партнера финансовыми результатами;
- оптимальное распределение рисков между государственным и частным партнерами при осуществлении ГЧП;
- наличие системы управления экологическими рисками.

В данных предложениях содержатся общие принципы формирования эффективных инструментов и институтов развития партнерских отношений, которые могут быть использованы в регионах с различным уровнем развития институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства. Это позволит органам государственной власти в субъекте РФ разработать эффективные инструменты для формирования и реализации региональной программы развития ГЧП с целью повышения качества развития партнерских отношений государства и бизнеса на территории региона.

6. Представлена методика оценки развития государственно-частного партнерства, направленная на повышение эффективности принятия и реализации управленческих решений с целью привлечения частных инвесторов в экономику региона.

В диссертационном исследовании предложена методика оценки государственно-частного партнерства в рамках взаимодействия государства и бизнес-структур с целью развития инвестиционной привлекательности региона. Данная методика представлена на рисунке 3.

В рамках завершающего этапа, представленной в работе методике, оценивается эффективность развития института государственно-частного партнерства. Состав базовых показателей, характеризующих результативность реализации механизма ГЧП, должен включать не только качественные индикаторы, - рейтинговые оценки уровня развития сферы ГЧП субъекте РФ, но и количественные показатели: объем государственного финансирования, объем внебюджетных источников финансирования; количество заключенных контрактов; объем выручки по результатам деятельности ГЧП-проектов; средняя численность занятых при реализации ГЧП-проектов (на всех стадиях проекта).

При этом следует отметить, что в ходе организации и проведения мониторинга данные показатели не являются исчерпывающими, однако позволяют выявить общую динамику уровня развития сферы государственно-частного партнерства в регионе, в результате реализации инфраструктурных проектов и основных мероприятий, направленных на развитие партнерских отношений власти и бизнеса на региональном уровне.

Оценка динамики численности инфраструктуры проектов, реализуемых в рамках государственно-частного партнерства на территории региона, определяется по формуле:

$$P_1 = \frac{N_1}{N_0}, \quad (1)$$

где N_1 - количество заключенных контрактов в отчетном периоде, ед.;

N_0 - количество заключенных контрактов в базисном периоде, ед.

Показатель уровня объема финансирования проектов в рамках государственно-частного партнерства определяется как:

$$P_2 = \sum_{i=1}^n \frac{FB_{i1}}{FB_{i0}} + \sum_{i=1}^n \frac{FC_{i1}}{FC_{i0}}, \quad (2)$$

где FB_{i1} , и FB_{i0} - объём государственного финансирования (в том числе средства Инвестиционного фонда РФ) каждого i -го инфраструктурного объекта в отчётном и базисном периодах, млн руб.;

FC_{i1} , и FC_{i0} - объём внебюджетных источников финансирования каждого i -го инфраструктурного объекта в отчётном и базисном периоде, млн. руб.



Рис. 3. Методика оценки эффективности государственно-частного партнерства в регионе (составлено автором)

Эффективность использования введенных в эксплуатацию инфраструктурных объектов определяется как прирост доходов частного партнера с учетом фактора инфляции:

$$P_3 = \frac{\sum_{i=1}^n Vi1}{\sum_{i=1}^n Vi0}, \quad (3)$$

где n - число введенных в эксплуатацию объектов, шт;

$Vi1$ – выручка от использования i -го инфраструктурного объекта в отчетном периоде в ценах на начало периода с учетом индекса инфляции, руб.;

$Vi0$ – выручка от использования i -го инфраструктурного объекта в базисном периоде, руб.

Оценка динамики численности занятых работников на всех стадиях реализации проектов в рамках государственно-частного партнерства:

$$P_4 = \frac{\sum_{i=1}^n Ci1}{n}, \quad (4)$$

где $Ci1$ – среднегодовая численность занятых при реализации i -го ГЧП-проекта (на всех стадиях проекта) в отчетном периоде, чел.;

$Ci0$ - среднегодовая численность занятых при реализации i -го ГЧП-проекта (на всех стадиях проекта), в базисном периоде, чел.;

n – количество контрактов.

Среднегодовая численность занятых в каждом i -ом проекте, определяется по формуле:

$$Ci = \frac{\sum_{a=1}^{12} Ci}{12}, \quad (5)$$

При отсутствии значений в базисном периоде за основу берется плановый показатель, устанавливаемый уполномоченным органом по развитию государственно-частного партнерства на территории региона.

Таким образом, оценка эффективности развития государственно-частного партнерства как формы взаимодействия государства и бизнеса на территории региона с учетом использованных критериев будет определяться на основе расчета интегрального показателя, представляющего собой обобщение рассчитанных выше показателей:

$$R = \sum_{i=1}^n Pi, \quad (6)$$

n – количество показателей, используемых для расчета общего интегрального показателя;

Pi – значение i -ого частного показателя.

С учетом весовых коэффициентов формула (6) примет следующий вид:

$$R = \sum_{i=1}^n Pi \times ki, \quad (7)$$

где k_i – весовое значение i -ого частного показателя, установленное экспертным методом, интервал значения, которых варьируется от 0,1 до 1.

$k_{1,2,3,4}$ - соответственно, весовые коэффициенты базовых показателей, интервал значения которых варьируется от 0,1 до 1.

Интегральный показатель необходимо рассчитывать по всем реализуемым на территории региона формам государственно-частного партнерства.

При определении значения данных коэффициентов необходимо учитывать, что существуют объективные ограничения оценочных процедур, причины которых заключаются в невозможности достижения абсолютной универсализации показателей, а также полного устранения влияния фактора субъективности. Но это касается в основном базовых показателей, характеризующих результаты реализации проектов ГЧП и направленных на определение эффективности взаимодействия участников партнерских отношений.

В связи с этим нам представляется возможным определить весовые коэффициенты базовых показателей по следующей шкале: k_1 и k_2 – 0,2 и k_3, k_4 – 0,3

Данное распределение весовых коэффициентов основано на том, что первые два показателя являются базовыми индикаторами, а оставшиеся показатели характеризуют результаты реализации проектов с использованием механизма государственно-частного партнерства.

Результаты итогового расчета интегрального показателя при значении $R < 1$ будут свидетельствовать об изменении уровня развития механизма ГЧП в субъекте в худшую сторону. Полученный результат оценки должен стать для региональных органов власти стимулом разработки дополнительных инструментов и методов развития механизма государственно-частного партнерства в регионе.

При значении $2 < R > 1$ – уровень развития механизма государственно-частного партнерства в целом удовлетворительно, но по ряду базовых показателей намечились тенденции к снижению, либо имеются нарушения или простой, и управление механизмом ГЧП на данном этапе неэффективно. В связи с этим, основной задачей современного этапа должны стать поиск проблемных областей и минимизация влияния негативных факторов. От субъекта управления требуется внесение изменений, способствующих устранить выявленные факторы либо риски проектов и обеспечить эффективное управление механизмом ГЧП.

Оценка показателя $R > 3$ свидетельствует о повышении уровня развития государственно-частного партнерства в регионе и эффективности управления механизмом ГЧП, что, в итоге, повышает инвестиционную привлекательность субъекта. На данном этапе реализация инфраструктурных проектов находится на высоком уровне, а выполнение принятых на себя обязательств исполняется

каждым из участников проекта. Получая положительную обратную связь, региональные органы власти должны выработать новые инструменты и методы, направленные на поддержание эффективного функционирования механизма государственно-частного партнерства и усиление инвестиционного потенциала региона.

Преимущество предложенной методики оценки уровня ГЧП на уровне региона состоит в том, что она обеспечивает оценку базовых показателей, влияющих на развитие механизма и форм государственно-частного партнерства на территории региона.

Данная методика была использована в 2015 году Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Калужской области для оценки уровня развития механизма и форм государственно-частного партнерства на территории региона. Проведенный анализ показал, достаточно высокий уровень развития механизма ГЧП в регионе и позволил оценить уровень развития используемых форм взаимодействия государства и бизнес-структур с целью привлечения частного капитала в наиболее привлекательные для инвесторов формы ГЧП.

Использование предложенной в исследовании методики возможно в различных субъектах РФ с разным уровнем развития института государственно-частного партнерства.

III. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

На основе решения поставленных в диссертационном исследовании задач сформулированы основные выводы, предложения и рекомендации:

1. На основе проведенного в работе анализа научно-методических и нормативно-правовых источников систематизированы и дополнены признаки государственно-частного партнерства, отличающегося от других форм взаимодействия государства и бизнеса.

2. Выявлены существенные преимущества и недостатки институциональных форм государственно-частного партнерства для публичного и частного партнеров на уровне региона.

3. Исследованы проблемы и особенности государственного регулирования ГЧП в регионах и сформулированы предложения по совершенствованию системы отношений ГЧП в субъекте РФ.

4. Предложена модель развития механизма государственно-частного партнерства на уровне региона на основе систематизации стратегических направлений и основных принципов развития партнерских отношений государства и бизнеса на региональном уровне.

5. Разработаны предложения по развитию институциональной среды региона в интересах реализации потенциала государственно-частного партнерства.

6. Представлена методика оценки развития государственно-частного партнерства на территории региона.

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ АВТОРОМ

Статьи в изданиях, рекомендуемых ВАК Минобрнауки РФ:

1. Шилкина, О.А. Государственно-частное партнерство как фактор социально-экономического развития экономики на современном этапе / О.А. Шилкина // Вестник академии. – 2015. – № 1. – С. 117-123. – 0,4 п.л.

2. Шилкина, О.А. Государственно-частное партнерство: перспективы развития / О.А. Шилкина // Вестник АКСОР. – 2015. – № 2. – С. 219-223. – 0,3 п.л.

3. Шилкина, О.А. Проблемы финансирования модернизации объектов коммунальной инфраструктуры / О.А. Шилкина // Финансы и кредит. – 2015. – № 13. – С. 15-20. – 0,2 п.л.

4. Шилкина, О.А. Теоретические аспекты формирования механизма государственно-частного партнерства на региональном уровне / О.А. Шилкина // Вестник академии. – 2015. – № 2. – С. 93-98. – 0,4 п.л.

Статьи и материалы в прочих изданиях

5. Шилкина, О.А. Влияние механизма государственно-частного партнерства на управление экономикой региона // Актуальные проблемы современной финансовой политики: материалы науч.-практ. конф., 24 апр. 2014 / О.А. Шилкина. – М.: МГУ. – 2014. – С. 63-68. – 0,3 п.л.

6. Шилкина, О.А. Проблемы развития институциональной среды региона // Молодежь в инновационном развитии Северо-Востока Москвы: IX Неделя науки молодежи СВАО, посвященная 290-летию Российской Академии наук: материалы науч.-практ. конф., 21-30 апр. 2014 / О.А. Шилкина. – М.: Манускрипт, 2014. – С. 81–83 – 0,1 п.л.

7. Шилкина, О.А. Особенности развития партнерских отношений государства и бизнес-структур в регионе // Актуальные вопросы экономики: материалы науч.-практ. конф. / О.А. Шилкина. – М.: Научный консультант – 2014. – С. 75-79. – 0,2 п.л.

8. Шилкина, О.А. Развитие государственно-частного партнерства на современном этапе [Электронный ресурс] // Государственный аудит: финансовые аспекты: материалы междунауч. конф. 13-17 апр. 2015 / О.А. Шилкина. – М.: МГУ. – 2015. – Режим доступа: http://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2015/data/section_9_6972.htm. – 0,1 п.л.

9. Шилкина, О.А. Государственно-частное партнерство, как инструмент развития общественной инфраструктуры в регионе / Шилкина О.А. // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. – 2015. – № 2. – С. 3–10. – 0,3 п.л.

10. Шилкина, О.А. Государственно-частное партнерство, как эффективная форма партнерских отношений власти и бизнеса / Шилкина О.А. // Научный альманах. Экономические науки. – 2015. – № 7 (9). – С. 219-221. – 0,1 п.л.

11. Шилкина, О.А. Управление инвестиционной привлекательностью региона в рамках государственно-частного партнерства// Современные проблемы управления финансами в условиях кризиса: материалы науч.-практ. конф., 30 апр. 2015 / О.А. Шилкина – М. МГУ. – 2015. – С. 63-67. – 0,2 п.л.

12. Шилкина, О.А. Экономический институт государственно-частного партнерства в Российской Федерации // Актуальные проблемы гуманитарных наук: исследования студентов и аспирантов: материалы науч.-практ. конф., 12 дек. 2014 / О.А. Шилкина. – М. МГИ имени Е.Р.Дашковой. – 2015. – С. 191-194. – 0,2 п.л.

13. Шилкина, О.А. Развитие института государственно-частного партнерства в регионах / О.А. Шилкина // Прикладные экономические исследования. – 2015. – № 3 (7). – С. 4-8. – 0,2 п.л.

Подписано в печать 12.02.2016 г.
Бумага офсетная. Печать цифровая.
Формат А4/2. Усл. печ. л.1.0
Заказ № 362. Тираж 100 экз.
Типография «КОПИЦЕНТР»
119234, г. Москва, Ломоносовский пр-т, д.20
Тел. 8 (495) 213-88-17
www.autoreferat1.ru