**Шилкина Ольга Анатольевна. Совершенствование механизма государственно-частного партнерства в регионе: диссертация ... кандидата Экономических наук: 08.00.05 / Шилкина Ольга Анатольевна;[Место защиты: Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации].- Москва, 2016.- 168 с.**

**Г осударственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации**

*На правах рукописи*

**Шилкина Ольга Анатольевна**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО­ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕГИОНЕ**

Специальность 08.00.05 - Экономика и управление народным хозяйством

(региональная экономика)

ДИССЕРТАЦИЯ на соискание ученой степени кандидата экономических наук

Научный руководитель:

доктор экономических наук, профессор

Рагулина Юлия Вячеславовна

Москва - 2015

**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ 3

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ 13

1. Сущность, экономическое содержание государственно-частного партнёрства 13
2. [Современные институциональные формы и модели как элементы механизма государственно-частного партнерства 32](#bookmark0)
3. Особенности нормативно-правового и институционального обеспечения механизма реализации государственно-частного

партнерства 47

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ПАРТНЕРСКИХ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕС-СТРУКТУР НА ТЕРРИТОРИИ РЕГИОНА 57

1. Анализ практики реализации проектов государственно-частного партнерства в российских регионах 57
2. [Основные направления и критерии эффективности развития партнерских отношений государства и бизнес-структур в Калужской области 73](#bookmark2)
3. Организационно-институциональные аспекты экономического развития Калужской области как фактор инвестиционной

привлекательности региона 87

ГЛАВА 3. РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО­ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕГИОНАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНО­ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМАХ 101

* 1. Совершенствование механизма государственно-частного партнерства как формы взаимодействия власти и

бизнеса в регионе 101

* 1. [Управление развитием институциональной среды региона как фактора эффективной реализации инвестиционных проектов в форме государственно-частного партнерства 117](#bookmark5)
  2. Совершенствование методики оценки развития механизма

государственно-частного партнерства на территории региона 131

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 144

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 146

ПРИЛОЖЕНИЕ 166

**ВВЕДЕНИЕ**

В современных экономических условиях в целях успешной реализации крупных инфраструктурных проектов общегосударственного значения

необходимо объединить усилия и интересы со стороны органов государственной власти и представителей частного бизнеса для достижения максимального эффекта в рамках данного сотрудничества. Государственно­частное партнерство является на современном этапе развития российской экономики наиболее универсальным и эффективным механизмом

взаимодействия этого сотрудничества. Значение института государственно­частного партнерства в России с каждым годом возрастает, создавая необходимый эффект для развития различных отраслей экономики. Анализ практик применения механизма государственно-частного партнерства на федеральном и региональном уровнях, свидетельствует о том, что при правильно сформированной структуре данного механизма, а также

оптимальном выборе форм ГЧП его использование чрезвычайно выгодно как для государства, так и для представителей частного сектора, и в особенности для населения.

Сложившиеся на сегодняшний день в российской экономике структурные диспропорции в отраслевом и в территориальном развитии не позволяют эффективно использовать рыночные механизмы саморегулирования

экономической системы как основы повышения инвестиционной привлекательности регионов страны. 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 в настоящее время 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 партнерских отношений власти 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.** Теоретические основы исследования в области управления развитием экономики региона и проблем реализации государственно- частного партнерства базируются на научных трудах зарубежных и отечественных учёных.

Научное обоснование развития экономики региона посредством государственно-частного партнерства представлено в трудах учёных- экономистов: А.В. Баженова, Б. Акитоби, 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,

1. А. Левченко, В.А. Сидорова, Л.И. Цедилина, Г. Шварца.

Российские экономисты О.В. Малиновская, О.В. Никулина,

1. 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,

1. 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,
2. Е. Литовченко, А.Д. Нефедьев, Я.В. Семенов.

Несмотря на многочисленные исследования отечественных и зарубежных экономистов проблем развития сравнительно новых для России 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 государственно­частного партнерства. Также не получили должной проработки вопросы оценки эффективности механизма государственно-частного партнёрства на региональном уровне. Все выше обозначенное определило постановку цели, позволило сформировать 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 ГЧП в регионе на основе выявленных особенностей нормативно­правового 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 организационно­экономических отношений, складывающихся в процессе формирования и развития механизма государственно-частного партнерства в регионе.

**Область исследования.** Диссертационное исследование проведено 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»; 08.00.05 - Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика) Паспорта специальности ВАК (экономические науки).

**Теоретической и методологической основой исследования** являются исследования отечественных и зарубежных ученых и специалистов по проблемам развития института государственно-частного партнерства, законодательные и нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие деятельность государственных органов государственной и хозяйствующих субъектов, регламентирующие взаимодействие государственных и предпринимательских структур.

В процессе научного исследования для получения основных результатов в работе использовались методы структурно-логического, статистического, системного анализа, метод экспертных оценок и синтеза, методы сравнительного подхода.

**Информационной базой исследования** послужили статистические данные и аналитические отчеты Федеральной службы государственной статистики РФ и ее территориального органа по Калужской области,

Министерства экономического развития РФ, Министерства регионального развития РФ, Министерства экономического развития Калужской области, а также аналитические материалы международных организаций: Организации экономического сотрудничества и развития, Всемирного банка, Европейского банка реконструкции и развития. В ходе исследования автором использовались данные Инвестиционного портала Калужской области, а также Института статистических исследований и экономики знаний ФГАОУ ВПО «НИУ «Высшая школа экономики».

В ходе подготовки диссертационного исследования изучены законодательные акты и нормативные документы, регламентирующие функционирование и развитие государственно-частного партнёрства, стратегии социально-экономического развития субъектов РФ, в том числе Калужской области. В процессе подготовки работы в качестве информационных источников были использованы монографии, публикации в ведущих научных журналах, материалы научно-практических конференций и др.

**Теоретическая и практическая значимость работы** заключается в том, что основные научные выводы могут стать основой для дальнейших исследований форм и механизмов 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 при выявлении конкурентных преимуществ участия в проектах на основе государственно-частного партнерства.

Предложенные разработки и рекомендации могут быть использованы в образовательной деятельности ВУЗов при чтении курсов «государственное регулирование экономики», «государственная экономическая политика», «региональная экономика и управление», «инвестиции» и др.

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

1. Систематизированы и дополнены признаки государственно-частного партнерства, отличающегося от других форм взаимодействия государства и бизнеса на основе структурных элементов научно-методических и нормативно­правовых 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 государственно­частного 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 вырабатывать 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.

**Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования**

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

**Публикации.** По теме диссертации опубликованы 13 работ общим объемом 2,75 п.л., в том числе 4 работы общим объемом 1,2 п.л. опубликованы в рецензируемых научных изданиях, определенных 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.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В результате проведенного исследования выявлена важность развития механизма взаимодействия государства и бизнес-структур с целью совершенствования системы управления экономикой региона посредством государственно-частного партнерства. Основные результаты, полученные в ходе диссертационного исследования:

Раскрыта экономическая сущность государственно-частного партнерства на основе, выделенных основных элементов научно-методических и нормативно-правовых источников, посредством которых раскрывается понятие государственно-частного партнерства. На основе данных элементов систематизированы и дополнены признаки государственно-частного партнерства, отличающегося от других форм взаимодействия государства и бизнеса, позволяющие сделать управление механизмом ГЧП функциональным в части согласования интересов органов государственной власти и бизнес- сообщества.

Представлена систематизация моделей и форм взаимодействия государственной власти и бизнеса на федеральном и региональном уровне, в рамках которой выделены основные элементы, а именно: концессионные соглашения, соглашения о разделе продукции, лизинг, совместные предприятия, особые экономические зоны, контракты жизненного цикла. Выявлены существенные преимущества и недостатки институциональных форм и моделей государственно-частного партнерства для участников партнерских отношений на территории региона.

Сформулированы предложения по совершенствованию государственного регулирования системы отношений государственно-частного партнерства на основе выявленных особенностей нормативного правового обеспечения государственно-частного партнерства за рубежом, и анализа российского законодательства в данной сфере в субъектах РФ.

Проанализированы особенности развития партнерских отношений государства и бизнес-сообщества на примере Калужской области с целью разработки основных направлений развития механизма государственно­частного партнерства на уровне региона. Выявлено, что основные направления реализации государственно-частного партнёрства обусловлены как приоритетами органов государственного и муниципального управления, так и финансовыми возможностями региональных и местных бюджетов.

Предложены рекомендации по развитию институциональной среды региона для реализации проектов в форме государственно-частного партнерства. Выявлены критерии институциональной среды региона для формирования эффективной модели и государственно-частного партнёрства, обеспечивающий рост инвестиционной активности экономических субъектов; увеличение ресурсной основы для создания новых производств; расширение инструментальных возможностей финансовых и страховых институтов региона; повышение информационной прозрачности деятельности органов государственной власти.

Представлена методика оценки развития механизма ГЧП на региональном уровне с целью формирования эффективной системы управления экономикой региона посредством государственно-частного партнерства, опирающаяся на оценку базовых показателей в результате реализации инфраструктурных проектов.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

**а) Законодательные и нормативно-правовые акты:**

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от

30.11.1994 г., № 51-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 29.06.2015 г.) // Режим доступа: [www.consultant.ru/popular/](http://www.consultant.ru/popular/)

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г.,

№ 145-ФЗ (ред. от 30.09.2015 г.) // Режим доступа: [http://www.consultant.ru.](http://www.consultant.ru/)

1. Федеральный закон от 13.07.2015 года № 224-ФЗ «О государственно­частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской

Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Режим доступа: [http ://www. consultant.ru.](http://www.consultant.ru/)

1. Федеральный закон Российской Федерации № 115 «О

концессионных соглашениях» от 21.07.2005 года // Режим доступа: [http://www. consultant.ru.](http://www.consultant.ru/)

1. Федеральный Закон от 05.04.2013 года № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд». // Режим доступа:

[http://www. consultant.ru.](http://www.consultant.ru/)

1. Федеральный закон № 116 «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07.2005 г. // Режим доступа:

[http://www. consultant.ru.](http://www.consultant.ru/)

1. Федеральный закон Российской Федерации о Федеральном бюджете на 2014 и плановый периоды 2015-2016 годы от 16.12.2013 года. // Режим доступа: [http: //www. consultant.ru.](http://www.consultant.ru/)
2. Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О

государственном прогнозировании и программах социально - экономического развития Российской Федерации» // Банк правовых актов Государственной Думы РФ.

1. Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии

Санкт-Петербурга в государственно-частном партнерстве» (принят ЗС СПб 20.12.2006г.).

1. Закон Республики Татарстан от 01.08.2011г. № 50 - ЗРТ «О государственно-частном партнерстве в Республике Татарстан.
2. Закон Калужской области от 22 марта 2012 г. N 264-ОЗ "О разграничении полномочий между органами государственной власти Калужской области в сфере организации государственно- частного партнерства" (принят Постановлением Законодательного Собрания Калужской области от 22 марта 2012 г. N 515).
3. Закон Удмуртской Республики от 09.10.2009 года № 39-РЗ «Об участии Удмуртской Республики в государственно-частных партнерствах».