

Центр развития государственно-частного партнерства
при поддержке:
Министерства экономического развития Российской Федерации

**Методические рекомендации по развитию институциональной среды в
сфере государственно-частного партнерства в субъекте РФ
«Региональный ГЧП-стандарт»**

Москва
2014

УДК 334.021.1

ББК 65.1

К 64

Авторский коллектив: М.В. Ткаченко, А.А. Долгов, Г.А. Борщевский, Р.Э. Шабает

Под общей редакцией

**кандидата экономических наук, доцента кафедры экономической политики и
государственно-частного партнерства МГИМО (У) МИД России П.Л. Селезнёва**

*Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере
государственно-частного партнерства в субъекте РФ «Региональный ГЧП-
стандарт». – М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2014.*

Методические рекомендации подготовлены НП «Центр развития ГЧП» совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации для органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных на реализацию государственной политики в сфере государственно-частного партнерства.

Для подготовки настоящих рекомендаций был проанализирован опыт государственного регулирования сферы ГЧП в 85 субъектах Российской Федерации - лучшие региональные практики развития институциональной среды в сфере ГЧП нашли отражение в настоящих рекомендациях.

В экспертном обсуждении рекомендаций приняли участие представители финансовых институтов («Газпромбанк», «Сбербанк», ЕБРР), консалтинговых компаний (EY, Legal Capital Partners, КПМГ, НЭО Центр), а также Агентства стратегических инициатив и Минвостокразвития России.

За содействие в организации экспертного обсуждения авторы благодарят Торгового-промышленную палату РФ и в частности Комитет ТПП РФ по ГЧП.

УДК 334.021.1

ББК 65.1

ISBN 978-5-9905603-3-8

Все права защищены.

© Авт. колл., 2014

© Центр развития ГЧП, 2014

Оглавление

Оглавление	4
Условные обозначения:	5
Термины и определения:	5
Введение	7
Актуальность адаптации и внедрения «Регионального ГЧП-стандарта»	8
Факторы успеха внедрения «Регионального ГЧП-стандарта»	9
Планирование развития инфраструктуры и учет механизмов государственно-частного партнерства в документах стратегического планирования в субъекте РФ	10
Рекомендация №1. Интегрировать показатели развития инфраструктуры в прогнозные документы субъекта РФ	13
Рекомендация №2. Определить целевые ориентиры по применению механизмов ГЧП в социально-экономическом развитии региона в документах целеполагания субъекта РФ	15
Рекомендация №3. Закрепить конкретные мероприятия по применению и развитию механизмов ГЧП, а также показатели по привлечению внебюджетных средств в документах планирования / программирования субъекта РФ	16
Организация системы государственного и муниципального управления сферой ГЧП в субъектах РФ	18
Рекомендация №4. Сформировать модель управления сферой ГЧП в регионе, наделив соответствующими полномочиями органы управления	23
Рекомендация №5. Создать совещательно-консультативный орган по развитию общественной инфраструктуры с привлечением внебюджетных средств	26
Рекомендация №6. Сформировать и нормативно закрепить концептуальные основы (стратегию) развития сферы ГЧП в субъекте РФ	27
Рекомендация №7. Разместить на Интернет-портале региона об инвестиционной деятельности отдельный раздел, посвященный ГЧП	28
Рекомендация №8. Регулярно организовывать программы обучения для специалистов органов управления в сфере ГЧП	29
Региональная нормативно-правовая база для реализации проектов ГЧП	30
Рекомендация №9. Актуализировать региональное законодательство в сфере ГЧП, чтобы оно не противоречило федеральным нормам и было применимо при реализации отдельных моделей ГЧП	36
Рекомендация №10. Актуализировать нормативно-правовую базу субъекта РФ, регламентирующую порядок реализации проектов ГЧП	38
Стимулирование участия негосударственного сектора экономики в проектах ГЧП	39
Рекомендация №11. Разработать систему мер стимулирования и поддержки частных инвесторов, планирующих реализовывать или реализующих проекты ГЧП в приоритетных для субъекта отраслях общественной инфраструктуры	40
Рекомендуемые шаги по внедрению Стандарта в субъекте РФ	40

Условные обозначения:

ГЧП - государственно-частное партнерство.

РФ – Российская Федерация;

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации;

БК РФ – Бюджетный кодекс Российской Федерации;

СЭР – социально-экономическое развитие

РИФ – региональный инвестиционный фонд

НПА – нормативные правовые акты

ГМУ –государственное и муниципальное управление

УО – уполномоченный орган

ИР – институт развития

ОИВ – отраслевой орган исполнительной власти;

Проект ФЗ о ГЧП – Проект Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты»

Региональный Закон о ГЧП – закон субъекта РФ об участии в государственно-частном партнерстве (партнерствах).

Закон о стратегическом планировании - Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации"

Закон о концессиях – Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Термины и определения:

Общественная инфраструктура (далее также – **инфраструктура**) - совокупность сооружений, зданий, систем и служб, объединенных функцией оказания населению социально значимых (общественно потребляемых) услуг, финансируемых, как правило, за счет общественных финансов.

Инвестор – это физическое или юридическое лицо, которое вкладывает в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности (в контексте настоящих рекомендаций - в создание / реконструкцию объектов общественной инфраструктуры) денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта.

Государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство (далее – ГЧП) - юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров, осуществляемое на основании соглашения о государственно-частном партнерстве и иных гражданско-правовых договоров, предусматривающих такое

сотрудничество. Законодательно закрепленными формами ГЧП являются: концессионные соглашения и соглашения о государственно-частном партнёрстве на основе регионального законодательства. Законодательно закрепленными формами близкими к ГЧП и влияющими на развитие рынка являются контракты жизненного цикла (в рамках законодательства о закупках) и договора аренды с инвестиционными обязательствами.

Публичный партнер – в рамках настоящих рекомендаций понимается как субъект Российской Федерации, от имени которого выступает орган государственной власти субъекта Российской Федерации, либо муниципальное образование, от имени которого выступает орган местного самоуправления. Отдельные права и обязанности публичного партнера могут осуществляться уполномоченными публичным партнером в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления органами и юридическими лицами.

Частный партнер - индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо либо действующее без образования юридического лица по договору об объединении (договору о совместной деятельности) двух и более указанных индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, с которым заключено соглашение о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве (для случаев заключения концессионного соглашения может использоваться как термин «концессионер», так и термин «частный партнер»).

Концессионер – по концессионному соглашению сторона, которая обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения на праве владения и пользования.

Оператор - частная организация, выполняющая в проекте ГЧП функцию технического обслуживания объекта соглашения о ГЧП (объекта концессионного соглашения) и/или его эксплуатации.

Техническое обслуживание объекта соглашения о ГЧП – мероприятия, осуществляемые на этапе эксплуатации объекта соглашения о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве и направленные на поддержание этого объекта в исправном, безопасном, пригодном для эксплуатации состоянии, и (или) осуществление текущего или капитального ремонта этого объекта, и (или) частичную или полную замену имущества, входящего в состав этого объекта.

Эксплуатация объекта соглашения о ГЧП - использование объекта соглашения о ГЧП в соответствии с целевым назначением, в том числе для производства товаров, выполнения работ, оказания услуг, в порядке и на условиях, которые определены соглашением.

Политическая конъюнктура в регионе - обстановка, положение, ситуация, возникшие в определенный момент, период в политической и социально-экономической сфере региона. Политическая конъюнктура складывается на основе действий различных политических сил, государственных структур, органов власти. Она может быть стабильной, устойчивой или же характеризоваться нестабильностью, напряженностью, конфликтностью.

Введение

Развитие механизмов государственно-частного партнерства один из ключевых вопросов федеральной повестки дня. Распоряжением Правительства Российской Федерации утвержден перечень показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности¹, среди которых, в том числе, показатель - «Уровень развития ГЧП в субъекте». Министерством экономического развития Российской Федерации утверждена методика расчета данного показателя, которая основывается на следующих факторах²:

- развитость институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъекте РФ;
- опыт реализации проектов государственно-частного партнерства в субъекте РФ;
- инвестиционная привлекательность субъекта РФ.

Данный подход использовался ранее и НП «Центр развития ГЧП» при составлении Рейтинга регионов ГЧП 2013/2014. Результаты рейтинга³ показали, что более чем в половине субъектов РФ уровень развитости сферы ГЧП ниже среднего (менее 50% от эталонного показателя развитости сферы ГЧП в субъекте РФ), по 45 субъектам он не превышает и 35%². При этом, уровень развитости сферы ГЧП, которого необходимо достигнуть к 2018 году в среднем по регионам составляет - 70%. Следовательно, в ближайшей перспективе на региональном уровне должны быть намечены конкретные шаги, которые позволят стимулировать развитие институциональной среды в сфере ГЧП и будут способствовать реализации проектов ГЧП. В этой связи основной целью настоящих рекомендаций является содействие регионам РФ в выработке мер развития институциональной среды в сфере ГЧП на основе анализа лучших практик.

Согласно методике² уровень развития институциональной среды в сфере ГЧП в регионе, определяется по совокупности следующих критериев³:

- i. региональный закон о ГЧП;
- ii. региональные нормативные правовые акты в сфере ГЧП;
- iii. муниципальные правовые акты в сфере МЧП;
- iv. НПА, регулирующие применение различных моделей ГЧП;
- v. программа развития инвестиционной деятельности (инвестиционные стратегии);
- vi. план развития ГЧП и/или программа реализации проектов ГЧП в субъекте РФ;
- vii. инвестиционный фонд субъекта РФ;

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2014 г. № 570-р

² Приказ Министерства экономического развития России от 15 мая 2014 года № 266

³ <http://pppcenter.ru/assets/docs/raytingreg2014.pdf>

² Автономная Республика Крым и город федерального значения Севастополь не оценивались при составлении рейтинга. Фактические и целевые значения развитости сферы ГЧП в АР Крым и городе Севастополь планируется определить при составлении Рейтинга регионов ГЧП-2015.

³ Каждый критерий также корректируется на экспертный коэффициент, характеризующий эффективность, степень проработки и детализации нормативных актов, компетентность должностных лиц и другие качественные характеристики

- viii. органы, ответственные за развитие ГЧП в субъекте;
- ix. регламенты работы подразделений, ответственных за развитие ГЧП;
- x. должностные лица, имеющие специальную квалификацию в сфере управления проектами ГЧП.

Актуальность адаптации и внедрения «Регионального ГЧП-стандарта»

По мнению авторов приоритетными субъектами РФ для внедрения настоящих рекомендаций являются те субъекты, у которых значение показателя развитости сферы ГЧП согласно установленным Минэкономразвития России целевым показателям должен увеличиваться в среднем более чем на 10 процентных пунктов в год. Такой рост может дать, например, реализация 2-3 капиталоемких инфраструктурных проектов ГЧП регионального уровня, или принятие необходимых институциональных мер (создание институтов развития в сфере ГЧП, гармонизация регионального законодательства, закрепление мер стимулирования частных партнеров при реализации проектов ГЧП и др.).

В большей степени к «группе риска» относятся те субъекты, которые находятся в нижней половине рейтинга, однако в эту категорию можно отнести и регионы, у которых в настоящий момент средний или высокий уровень развития сферы ГЧП (30-40 %), при этом целевое значение показателя развитости сферы ГЧП на конец 2018 года превышает 80%. К таким регионам относятся например: Московская, Челябинская, Ростовская области, Краснодарский край. Но если перед руководством Ростовской области в первую очередь стоит задача реализации пилотных проектов ГЧП (регион характеризуется развитой институциональной средой), то к примеру, в Краснодарском крае, прогнозный показатель которого составляет 90,3% к 2018 году, а фактический - 40,8% в первую очередь необходимо создавать условия для реализации проектов ГЧП.

Таблица 1. Фактические и целевые значения показателя развитости сферы ГЧП в регионах РФ «группы риска»

Субъект РФ	Оценка развитости сферы ГЧП ПРФ ¹ , %	Оценка развитости сферы ГЧП ЦРГЧП ² , %	Целевое значение показателя к 2016 г. ¹ , %	Целевое значение показателя к 2018 г. ¹ , %	Средний прирост показателя в год, п.п.
Чукотский автономный округ	16,7	6	46,7	67	13,6
Тюменская область	36,5	15,8	55,5	64,5	13,2
Чеченская республика	36,7	10,6	50,3	64	13,2
Республика Дагестан	32,8	12,6	51,8	70,8	13,1
Московская область	59,4	38	76,9	88,6	13,0
Саратовская область	30,7	18,9	57,2	74,9	12,8
Республика Саха	33,7	15,8	54,1	74,4	12,8
Курская область	40,3	19,2	56,7	73	12,5
Краснодарский край	64,3	40,8	77,3	90,3	12,2

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2014 г. № 570-р

²Рейтинг регионов ГЧП-2014. Развитие государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации. – М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2014.

Еврейская автономная область	31,7	14,2	49,3	67	11,7
Челябинская область	42,5	31,3	61,5	80,5	10,1
Ростовская область	50,4	37,4	66,7	79,4	9,8

Факторы успеха внедрения «Регионального ГЧП-стандарта»

В данном разделе описываются условия, которые существенно влияют на успех внедрения и результативность настоящих рекомендаций в субъекте РФ. Соблюдение данных условий позволит ускорить процесс внедрения положений «Регионального ГЧП-стандарта» и обеспечит более комфортную среду для реализации проектов ГЧП:

- i. *Стабильная политическая конъюнктура в субъекте РФ* и отсутствие видимых политических рисков, которые могут отрицательно сказаться на процессе реализации проектов государственно-частного партнерства. К таким рискам, например, можно отнести: изменение фискальной политики, несоблюдение долгосрочных ориентиров и озвученных подходов в тарифном регулировании, смену управленческой команды.
- ii. *Политическая воля государственных органов и высшего должностного лица субъекта РФ на применение механизмов ГЧП* для развития общественной инфраструктуры.
- iii. *Высокий уровень инвестиционной привлекательности субъекта РФ* и стабильные показатели социально-экономического развития субъекта. Невозможность обеспечения данного фактора на начальной стадии развития институциональной среды не является критическим условием для внедрения положений настоящих рекомендаций.
- iv. *Наличие у государственных органов субъекта понимания необходимости формирования эффективной системы государственного стратегического планирования в субъекте РФ* - совокупности целей, последовательности действий, приоритетов для развития потенциала региона в среднесрочной и долгосрочной перспективе с использованием механизмов прогнозирования, целеполагания и программирования.
- v. *Реальная нацеленность и желание государственных органов субъекта активнее вовлекать частные компании к оказанию услуг в отраслях общественной инфраструктуры* (образование, здравоохранение, коммунальная сфера, транспорта и пр.), например, посредством применения механизмов аутсорсинга, приватизации, арендных договоров с обременениями и пр., с целью стимулирования и развития рынка частных операторов.
- vi. *Наличие компетентных специалистов, обладающих соответствующими знаниями, умениями и навыками в сфере ГЧП*, в органах исполнительной власти субъекта РФ, реализующих политику в сфере государственно-частного партнерства и развития инфраструктуры. Причем наличие таких специалистов необходимо не только в органах исполнительной власти ответственных за экономическое развитие и привлечение инвестиций, но и в отраслевых органах власти, отвечающих за развитие соответствующих отраслей инфраструктуры.

Планирование развития инфраструктуры и учет механизмов государственно-частного партнерства в документах стратегического планирования в субъекте РФ

Актуальность

Государственно-частное партнерство – это не самостоятельный объект государственной политики, а 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 инфраструктуры субъекта в целом. В этой связи система документов планирования в сфере ГЧП является не самостоятельной и обособленной группой документов, а составной частью системы документов стратегического планирования субъекта РФ, в том числе, в сфере развития инфраструктуры.

Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» с 1 января 2015 года устанавливается следующая система документов планирования на федеральном и региональном уровне (рисунок 1):



Рисунок 1. Система документов планирования в РФ

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

- документы прогнозирования;
- документы целеполагания;
- документы планирования / программирования.

Перечень документов планирования с распределением по вышеуказанным группам приведен в таблице 2.

Таблица 2. Система документов государственного планирования на уровне субъекта Российской Федерации

Прогнозирование	Целеполагание	Планирование/ программирование
Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период	Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации	План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации
Бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период		Государственные программы субъекта Российской Федерации
Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период		Схема территориального планирования субъекта Российской Федерации

Документы прогнозирования субъекта РФ:

В настоящий момент в документах прогнозирования субъекта РФ 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 / реконструкции.

Из содержания документов прогнозирования не следует ни набора сценариев, ни даже оценок по росту нагрузки на общественную инфраструктуру в отраслях субъекта РФ в долгосрочной перспективе. В большинстве случаев Прогнозы констатируют положения стратегий социально-экономического развития субъектов РФ и не формируют представления о ключевых трендах развития инфраструктуры на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Документы целеполагания субъекта РФ:

Ключевой документ, содержащий основные принципы и направления развития субъекта РФ на долгосрочный период (**стратегия**, концепция, долгосрочная программа, стратегические направления и т.д.), принят в 79 из 85 субъектов РФ (92,9%). При этом в 65 из 79 субъектов РФ (82,2%) региональная стратегия развития содержит информацию о ГЧП как о возможном механизме решения существующих проблем и выполнения поставленных целей и задач.

В большинстве стратегий СЭР государственно-частное партнерство упоминается как один из способ развития экономики. ГЧП декларативно обозначается как инструмент. Например, в стратегии СЭР Липецкой области до 2020 года отмечено: «для достижения поставленных целей по модернизации и диверсификации экономики области, необходимо развитие частно-государственного партнерства, направленного на снижение предпринимательских и инвестиционных рисков», при этом из документа не ясно, как планируется развиваться данный механизм, и что понимается под предпринимательскими и инвестиционными рисками, а также не указаны пути достижения поставленных целей.

В отдельных регионах в стратегиях СЭР использование механизмов ГЧП раскрывается более детально:

- выделен перечень отраслей для реализации проектов ГЧП и дан рекомендательный перечень объектов для инвестирования в них с использованием механизмов ГЧП – **Стратегия социально-экономического развития Смоленской области на долгосрочную перспективу (до 2020 г.);**
- указаны наиболее перспективные направления и отрасли для развития ГЧП - **Стратегия социально-экономического развития Удмуртской республики на период до 2025;**
- указана необходимость совершенствования системы гарантий и защиты прав инвесторов, разработка механизмов определения целесообразности бюджетного софинансирования проектов ГЧП и введения в практику бюджетного планирования оценки расходов на проекты ГЧП с установлением предельных уровней данных расходов на сроки от трех и более лет - **Стратегия социально-экономического развития Республики Коми на период до 2020 года**

Документы планирования / программирования субъекта РФ:

В планах мероприятий по реализации стратегии СЭР и аналогичных документах субъектов РФ 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.

Например, в перечне программных мероприятий по реализации инвестиционной стратегии (в рамках программы СЭР Республики Татарстан на 2011-2015 гг.) указаны мероприятия по формированию нормативно-правовой базы для реализации проектов государственно-частного партнёрства: принятие закона о ГЧП Республики Татарстан и подзаконных актов, регулирующих развитие сферы ГЧП в регионе, но при этом данные мероприятия стоят особняком, не являясь частью системы по развитию государственно-частного партнерства субъекта РФ.

С точки зрения *программного закрепления механизмов ГЧП* наибольший прогресс сейчас достигнут в сфере здравоохранения, где государственно-частному партнерству уделяется значительный приоритет в развитии инфраструктуры отрасли. В 48 утвержденных субъектами Российской Федерации региональных государственных программах «Развитие здравоохранения» включены и реализуются подпрограммы «Развитие государственно-частного партнерства».

- В государственной программе «Развитие здравоохранения Нижегородской области на 2013-2020 годы» предусмотрена подпрограмма №3 «Развитие государственно-частного партнерства». В ней указаны цели (создание условий для развития ГЧП в сфере здравоохранения), задачи, целевые показатели, размер и структура финансирования подпрограммы (по годам), указаны предпосылки развития ГЧП и риски при реализации программы.
- 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.

Также существует практика изменения государственных программ субъекта РФ для включения в них соответствующего раздела о реализации проекта государственно-частного партнерства в субъекте РФ. В государственную программу «Обеспечение доступности и развития дошкольного образования в Томской области на 2013-2017 годы», утвержденную постановлением Губернатора Томской области включен раздел о

реализации проекта ГЧП «Детские сады Томской области». В данном разделе закреплён перечень создаваемых объектов, предусмотрены расходы на реализацию проекта и количество создаваемых мест с разбивкой по годам и муниципальным образованиям. В программе прописан порядок расчёта с частным партнёром за счёт средств областного бюджета путём выделения субсидий местным бюджетам на создание новых мест во вновь построенных образовательных учреждениях с использованием механизма государственно-частного партнерства.

Резюме

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.

Рекомендация №1. Интегрировать показатели развития инфраструктуры в прогнозные документы субъекта РФ

Содержание

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 учета инфраструктурной обеспеченности субъекта РФ.

Предлагается следующий набор мер по совершенствованию документов прогнозирования:

Таблица 3. Рекомендации по совершенствованию документов прогнозирования в субъектах РФ

Что совершенствуем?	Зачем совершенствуем?	Как совершенствуем?
Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период	У органов власти будет представление о прогнозной потребности в объектах инфраструктуры в долгосрочной перспективе, а также понимание существующих и прогнозных значений «инфраструктурных разрывов», что будет способствовать выбору приоритетных отраслей для применения механизмов ГЧП, а также повышению качества разработки документов целеполагания, в частности разделов, связанных с отраслевой инфраструктурой (здравоохранение, образование, транспорт, энергетика и пр.)	а) при оценке достигнутого уровня СЭР проводить оценку фактической обеспеченности населения услугами в ключевых отраслях общественной инфраструктуры (очередность в учреждения дошкольного образования, нехватка койко-мест в учреждения здравоохранения, потребность в объектах энергетики и коммунальной инфраструктуры и др.); б) при оценке вариантов внутренних условий и характеристик социально-экономического развития субъекта учитывать и прогнозировать изменения факторов влияющих на загрузку объектов инфраструктуры (тренды в демографии, рост транспортной нагрузки, рост потребления энергоресурсов и пр.) и прогнозировать изменения потребности в объектах общественной инфраструктуры

Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период	У органов власти будут четкие и обоснованные отраслевые приоритеты применения механизмов ГЧП исходя из долгосрочных и среднесрочных прогнозов изменения потребности в объектах общественной инфраструктуры, а также численные значения инфраструктурных разрывов в среднесрочной перспективе с привязкой к отраслям общественной инфраструктуры	с) при составлении прогноза оценивать численно прогнозируемое изменение обеспеченности объектами общественной инфраструктуры в среднесрочной перспективе (6-ть лет); d) исходя из прогнозируемой обеспеченности в среднесрочной перспективе определять приоритетные отрасли для развития общественной инфраструктуры, в том числе с привлечением внебюджетных средств (желательно включение отдельного раздела в прогноз); e) при определении основных параметров государственных программ субъекта, необходимо определять целевые ориентиры по привлечению внебюджетных средств в развитие соответствующих отраслей общественной инфраструктуры, например, через указание доли в капитальных инвестициях.
Бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период	У органов власти будет понимание реальной бюджетной обеспеченности удовлетворения потребностей по развитию общественной инфраструктуры в долгосрочной перспективе	f) при составлении бюджетного прогноза оценивать возможность и целесообразность покрытия из бюджета потребностей по развитию общественной инфраструктуры; g) давать укрупненную оценку по потребности в привлечении внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры по отраслям (возможно с указанием доли или качественной оценки).

Способ реализации

В связи с тем, что порядок разработки и корректировки прогнозов социально-экономического развития на долгосрочный и среднесрочный период утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ¹ региональные администрации получают значительную свободу в подходах к разработке документов прогнозирования.

В этой связи, рекомендуется при разработке проекта постановления Правительства субъекта РФ «О порядке разработки и корректировки прогнозов социально-экономического развития на долгосрочный и среднесрочный период» или разработке аналогичных нормативных правовых актов, дополнить перечень требований к прогнозным документам субъекта РФ требованиями, изложенными в таблице 3.

¹ Установлено п. 7, ст. 33 и п. 6 ст. 35, главы 8 Закона о стратегическом планировании

Дополнительные рекомендации

В целях улучшения качества разработки документов прогнозирования субъекта РФ также целесообразно разработать и утвердить методические рекомендации субъекта в отношении:

- а) Оценки обеспеченности населения объектами общественной инфраструктуры
- б) Оценки прогнозируемой потребности населения в объектах общественной инфраструктуры;
- с) Отбора приоритетных отраслей для привлечения внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры.

Рекомендация №2. Определить целевые ориентиры по применению механизмов ГЧП в социально-экономическом развитии региона в документах целеполагания субъекта РФ

Содержание

Ключевой документ целеполагания субъекта - Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ, в котором определены стратегические цели, задачи, приоритеты, научно обоснованный и сбалансированный сценарий социально-экономического развития, а также пути и механизмы достижения поставленных целей региона. В стратегии социально-экономического развития субъекта необходимо закрепить конкретные целевые показатели развития общественной инфраструктуры с привлечением внебюджетных средств, в том числе с использованием механизмов ГЧП, а также целевые ориентиры по развитию сферы ГЧП в целом (возможно в рамках отдельного раздела Стратегии СЭР).

Предлагается следующий набор мер по совершенствованию документов целеполагания:

Таблица 4. Рекомендации по совершенствованию документов целеполагания субъекта РФ

Что совершенствуем?	Зачем совершенствуем?	Как совершенствуем?
Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	Для выработки и реализации государственной политики субъекта РФ в сфере ГЧП у органов власти будут целевые ориентиры по привлечению внебюджетных средств в развитие соответствующих отраслей инфраструктуры, а также целевые ориентиры и приоритеты развития сферы ГЧП, как одного из инструментов экономической политик, в целом	а) В отраслевых разделах Стратегии основываясь показателей в среднесрочном Прогнозе СЭР необходимо указывать целевые ориентиры по привлечению внебюджетных средств в развитие соответствующей отрасли общественной инфраструктуры; б) Включить специализированный раздел, посвященный приоритетам, принципам и основным направлениям развития и применения механизмов ГЧП для достижений целей СЭР региона.

Способ реализации

В связи с тем, что порядок разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития субъекта РФ определяется законом или иным нормативным

правовым актом субъекта РФ¹ целесообразно на уровне региона разработать и принять региональный закон «О разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта РФ» или аналогичный нормативный правовой акт, учитывающий рекомендации, указанные в таблице 4.

Дополнительная рекомендация

В целях выстраивания связанной логики в документах стратегического планирования субъекта РФ предлагается учитывать следующие условия при разработке положений стратегии СЭР субъекта РФ:

- а) Цели, задачи и направления развития общественной инфраструктуры в Стратегии социально-экономического развития должны разрабатываться на основании данных долгосрочных и среднесрочных прогнозов СЭР в увязке с количественными прогнозами и отраслевыми приоритетами развития общественной инфраструктуры;
- б) Целевые ориентиры по привлечению внебюджетных средств в развитие общественной инфраструктуры необходимо определять на основании бюджетного прогноза субъекта РФ.

Обращаем внимание:

- i. При разработке Стратегии СЭР субъекта РФ необходимо избегать декларативных формулировок, которые ограничиваться только констатацией важности применения механизмов ГЧП, без внятных целевых ориентиров и направлений использования данного механизма. Необходим содержательный раздел документа, на который могут ориентироваться и представители государственной власти при реализации политики в сфере ГЧП, и представители бизнеса.
- ii. Использование термина «государственно-частное партнерство» в Стратегии СЭР в отсутствии специализированного регионального Закона должно опираться подходы и принципы сформулированные в последней редакции Проекта ФЗ о ГЧП. Инвестиционные договора (соглашения), соглашения о разделе продукции, деятельность в рамках особых экономических зон, создание индустриальных парков, а также государственные закупки не являются формами ГЧП.

Рекомендация №3. Закрепить конкретные мероприятия по применению и развитию механизмов ГЧП, а также показатели по привлечению внебюджетных средств в документах планирования / программирования субъекта РФ

Содержание

Документы планирования/программирования содержат в себе этапы реализации стратегии СЭР, показатели реализации стратегии и их значения, установленные для каждого этапа реализации стратегии, комплексы мероприятий и перечень государственных программ субъекта Российской Федерации, обеспечивающие достижение на каждом этапе реализации стратегии долгосрочных целей социально-экономического развития, цели и задачи СЭР, приоритетные для каждого этапа реализации стратегии.

Предлагается следующий набор мер по совершенствованию документов планирования/программирования в части учета механизмов развития общественной инфраструктуры с привлечением внебюджетных средств (таблица 5):

¹ Установлено п. 7, ст. 32, главы 8 Закона о стратегическом планировании

Таблица 5. Рекомендации по совершенствованию документов планирования/программирования субъекта РФ

Что совершенствуем?	Зачем совершенствуем?	Как совершенствуем?
План мероприятий по реализации Стратегии СЭР субъекта РФ	Для эффективной реализации государственной политике в сфере ГЧП органы власти должны иметь четкие цели использования данного механизма для каждого из этапов реализации Стратегии СЭР с учетом периодичности периода бюджетного планирования, а также ориентиры по реализации межведомственных мер развития механизмов ГЧП	а) При формировании Плана необходимо четко сформулировать цели применения механизмов ГЧП для каждого из этапов; б) При формировании Плана необходимо выработать комплекс межведомственных мер стимулирования и развития механизмов ГЧП исходя из целевых ориентированной и приоритетов Стратегии СЭР субъекта РФ (включение в План специализированного раздела)
Государственные программы субъекта РФ	Отраслевые государственные органы для эффективной реализации государственной политике в сфере ГЧП должны руководствоваться в своей деятельности системным подходам к реализации конкретных ГЧП проектов и реализации мероприятий, направленных на развитие механизмов ГЧП в соответствующих отраслях экономики	с) Предусмотреть в отраслевых государственных программах субъекта РФ подпрограммы, регламентирующие использование механизмов ГЧП в отрасли, в частности закрепление перечня объектов, создание которых планируется на основе ГЧП; д) Предусмотреть в государственных программах субъекта РФ порядок расходов на предпроектные работы по реализации проектов ГЧП.

Способ реализации

В связи с тем, что порядок разработки планов по реализации Стратегии СЭР и отраслевых государственных программ субъекта РФ¹ определяется высшим органом исполнительной власти субъекта РФ целесообразно разработать и принять с учетом указанных в таблице 5 рекомендаций следующие документы:

- ✓ Методические рекомендации по разработке отраслевых государственных программ субъекта РФ, с включением в данный документ раздела о подготовке подпрограмм, регламентирующих применение механизмов государственно-частного партнёрства в отраслях;
- ✓ НПА субъекта «Об утверждении плана реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ» с включением в данный документ раздела, связанного с мероприятиями по достижению целей развития общественной инфраструктуры с использованием механизмов ГЧП.

¹ Установлено ст. 36 и 37, главы 8 Закона о стратегическом планировании

Организация системы государственного и муниципального управления сферой ГЧП в субъектах РФ

В данном разделе даны рекомендации по достижению следующих показателей Рейтинга развития государственно-частного партнерства в субъектах РФ:

- i. функциональные подразделения и/или коллегиальные органы, ответственных за развитие ГЧП, в структуре органов власти субъекта РФ;
- ii. регламенты работы функциональных подразделений, ответственных за развитие ГЧП;
- iii. должностные лица, имеющие специальную квалификацию в сфере управления проектами ГЧП
- iv. инвестиционный меморандум региона и/или программа развития инвестиционной деятельности;
- v. план развития ГЧП и/или программа реализации проектов ГЧП в субъекте РФ.

В зарубежной практике не существует единой универсальной модели государственного и муниципального управления сферой ГЧП. Как правило, ее развитие идет поступательно в соответствии с приоритетными задачами экономики региона или макрорегиона. На начальных этапах создания системы важно направить усилия на то, чтобы ГЧП как экономический институт стал одной из форм развития общественной инфраструктуры и объектом инвестиционной политики субъекта, а также на популяризацию данного механизма.

Обоснование содержания и актуальности рекомендаций

Органы управления в сфере ГЧП

С точки зрения создания и определения функций *органа, уполномоченного на реализацию государственной политики в сфере ГЧП* субъекта РФ можно выделить следующие примеры:

- i. Постановление Правительства Ленинградской области от 10 октября 2012 №313 «Об органе исполнительной власти ленинградской области, уполномоченном на реализацию государственной политики ленинградской области в сфере государственно-частных партнерств», на основании которого в Положении о **Комитете по инвестициям Ленинградской области**, закрепляются функции по реализации политики в сфере ГЧП в субъекте РФ.
- ii. Постановление Самарской области от 19 сентября 2013 года №493 «О мерах по развитию государственно-частного партнерства на территории Самарской области», в котором закрепляются основные полномочия **Министерства экономического развития торговли и инвестиций Самарской области** в сфере ГЧП.

Институты развития являются одним из инструментов государственной политики, стимулирующих инновационные процессы и развитие инфраструктуры с использованием механизмов государственно-частного партнерства в субъектах РФ.

Преимущественно институты развития, это корпорации развития субъекта или макрорегиона¹, которые осуществляют функции по сбору и разработке инвестиционных проектов, и их последующему сопровождению. Обычно такие структуры создаются в форме акционерного общества со 100% долей субъекта, бюджетного или автономного учреждения.

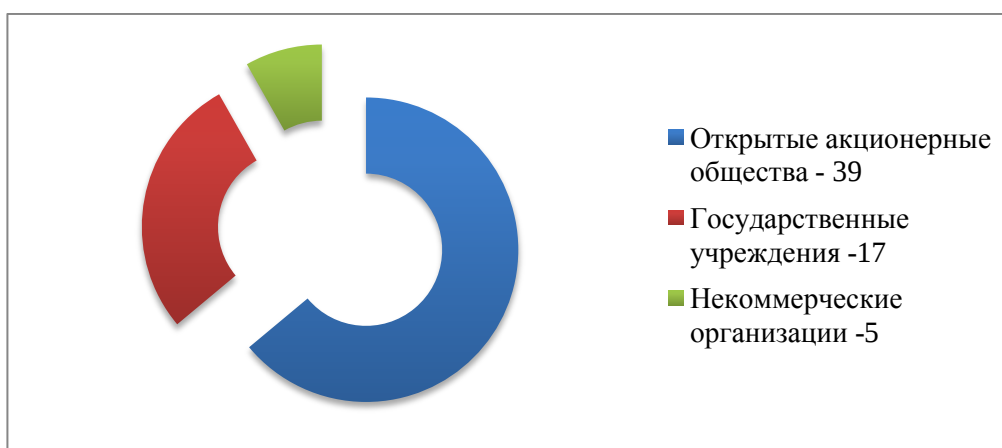
¹ ОАО «Корпорация развития Северного Кавказа» <http://krskfo.ru/home>

На сегодняшний день в 20 субъектах РФ не функционируют институты развития по совершенствованию инвестиционного климата и развитию государственно-частного партнерства.

Особое внимание стоит уделить институтам развития (структурам), которые создавались непосредственно для содействия в реализации государственной политики в сфере ГЧП в субъекте РФ. Среди таких центров можно выделить:

- i. Государственное автономное учреждение «Центр государственно-частного партнерства» Агентства регионального развития Калужской области;
- ii. Центр государственно-частного партнерства, как структурное подразделение открытого акционерного общества «Корпорация развития Пензенской области»;
- iii. Краевое автономное учреждение «Алтайский центр ГЧП» Республики Алтай.

Рисунок 2. Организационные формы институтов развития в субъектах РФ



Консультативно-совещательный орган

Создание консультативно-совещательных органов власти в сфере развития инфраструктуры и государственно-частного партнерства как правило направлено на решение задачи консолидации мнения экспертного сообщества и поиску оптимальных путей взаимодействия органов исполнительной власти и частных компаний в системе управления в сфере ГЧП в соответствующем регионе.

Уже сейчас существуют успешные примеры формирования и организации работы специализированных совещательно-консультативных органов в сфере ГЧП в субъектах РФ.

Таблица 6. Примеры совещательно-консультативных органов в сфере ГЧП в субъектах РФ

Субъект РФ	Нормативный акт, закрепляющий деятельность совещательно-консультативного органа в сфере ГЧП
Калужская область	Постановление Губернатора Калужской области от 26.03.2012 №168 «Об образовании координационного совета при губернаторе Калужской области по развитию государственно-частного партнёрства на территории Калужской области»
Воронежская область	Постановление правительства Воронежской области от 12.08.2011 №698 «О создании совета по государственно-частному партнерству при Правительстве Воронежской области»
Республика Саха(Якутия)	Постановление Правительства Республики Саха(Якутия) от 14.01.2012 №3 «О создании Координационного совета Республики Саха (Якутия) по государственно-частному партнерству»

Ярославская область	Указ губернатора Ярославской области от 13.10.2011 №449 «О координационном совете по государственно-частному партнерству»
---------------------	---

Система планирования в сфере ГЧП

В Республике Бурятия утверждена Концепция развития государственно-частного партнерства в республике на 2011-2015 годы (Постановление Республики Бурятия от 31 августа 2011 года № 466). В Концепции раскрываются особенности правового регулирования и использования отдельных форм государственно-частного партнерства в Республике Бурятия, а также меры по формированию системы государственного управления проектами, реализуемыми на основе принципов государственно-частного партнерства.

Концепция развития государственно-частного партнерства принята также в Республике Саха (Якутия) (Постановление Республики Саха (Якутия) от 15 мая 2013 года № 135). Данная Концепция содержит:

- цель, задачи, принципы и приоритеты государственной политики в сфере государственно-частного партнерства;
- инфраструктура развития государственно-частного партнерства;
- организация проектов государственно-частного партнерства.

Также есть ряд нормативных правовых актов, которые разрабатывались в целях стимулирования развития механизмов ГЧП в субъектах РФ, которые не был принят или уже утратил силу:

- i. Проект «Дорожной карты развития государственно-частного партнерства в Тульской области на 2012-2013 гг.», закрепляющий последовательность действий по развитию сферы ГЧП в т.ч. и реализации проектов ГЧП в Тульской области – **не принят**;
- ii. Распоряжение Правительства Иркутской области №21-рп от 27 января 2012 года «О плане действий по развитию частно-государственного партнерства в Иркутской области на 2012 год», закрепляющий мероприятия по выработке региональной политики, нормативно-правовому регулированию и содействию использования механизмов ГЧП в субъекте РФ – **действие не продлено, утратил силу**;
- iii. «План действий по развитию частно-государственного партнерства в г. Москве на 2008-2011 годы», закрепляющий мероприятия по формированию региональной политики в сфере ГЧП в субъекте – **утратил силу**.

Согласно требованиям Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата¹, в субъекте РФ должна быть разработана, утверждена и принята к исполнению Инвестиционная стратегия – комплексный документ, определяющий инвестиционные приоритеты региона. На сегодняшний день инвестиционные стратегии приняты в 54 субъектах Российской Федерации, при этом большая часть из них не содержит разделов или отдельных упоминаний по применению механизмов ГЧП.

Успешным примером учета механизмов ГЧП в стратегическом документе, определяющем развитие инвестиционных механизмов региона, является разработанная Правительством Камчатского края Инвестиционная стратегия, где развитие государственно-частного партнерства представлено в виде конкретного укрупненного

¹ <http://investstandart.ru/>

плана-графика, а оценка результатов мероприятий по развитию сферы ГЧП закреплена в таблице ключевых показателей эффективности Инвестиционной стратегии¹.

Таблица 7. Укрупненный план-график развития ГЧП в Камчатском крае

Мероприятия	Сроки
Разработка документов и деятельность в развитие Закона Камчатского края № 133 от 05.10.2012; «О государственно-частном партнерстве в Камчатском крае»: Разработка типовых соглашений: 1) концессионное; 2) доверительного управления; 3) аренда с инвестиционными условиями. Детализация способов обеспечения исполнения обязательств сторонами Порядок осуществления регионом контроля над исполнением соглашения	I кв. 2014
Разработка положения о ГЧП-центре, в котором закрепляются следующие функции: консультирование органов государственного и муниципального управления по вопросам организации проектов ГЧП; разработка методологии организации и управления проектами ГЧП органами государственного и муниципального управления; информационное обеспечение рынка проектов ГЧП, в том числе ведение базы данных проектов ГЧП (готовящихся, реализуемых, реализованных), обобщение и распространение опыта организации проектов ГЧП; разработка вопросов нормативного характера, необходимых для развития рынка проектов ГЧП; участие в формировании и отборе программ повышения квалификации кадров государственного и муниципального управления по вопросам организации и управления проектами ГЧП	2015
Выбор пилотных проектов ГЧП (в том числе рассмотреть возможность реализации проекта на концессионной основе в отношении особо охраняемых природных территорий регионального значения Камчатского края)	2014
Подготовка заявки/заявок на финансирование Фондом содействия проектам развития (ФСПр) ВЭБа разработки юридической документации, выполнения ТЭО пилотного проекта/проектов, определения принципиальных технических решений по проекту/проектам, представления проекта заинтересованным участникам и инвесторам, привлечения участников на конкурс	2015
Получение финансирования от ФСПр и разработка необходимой документации	2016

¹ Распоряжение №473-РП от 07.10.2013 «Об утверждении инвестиционной стратегии Камчатского края»

Содействие в реализации пилотных ГЧП-проектов	2016-2020
---	-----------

Таблица 8. Ключевые показатели эффективности развития государственно-частного партнерства в Камчатском крае

Наименование критерия успеха	Количественная оценка критерия успеха
Созданный и функционирующий ГЧП-центр	1
Наличие методологии организации и управления проектами ГЧП органами государственного и муниципального управления	Комплект документов
Получение финансирования в рамках ФСПР, млн. руб.	Не менее 300
Подготовленная проектная документация для ГЧП проектов	Не менее 2 проектов к 2017 году

Информационная поддержка сферы ГЧП системно реализуется только в нескольких субъектах РФ. В частности, на инвестиционном портале Республики Саха (Якутия)¹ представлен раздел с планируемыми к реализации проектами государственно-частного партнерства (рисунок 4).

Планируемые к реализации проекты



Перечень планируемых проектов к реализации на территории Республики Саха (Якутия)

Строительство: образовательных учреждений в г. Якутске Республики Саха (Якутия).
 Проект предусматривает проектирование, строительство и полное обеспечение необходимым оборудованием 6 объектов дошкольного образования на 1380 мест и строительство 3 образовательных учреждений на 940 мест в г. Якутске на условиях государственно-частного партнерства, техническую эксплуатацию объектов и предоставление услуг населению по образованию и уходу.

Что такое ГЧП?

Сектор ГЧП в РС(Я)

- Организационная структура
- Координационный совет
- Вакансии
- Контакты

Деятельность

- Сопровождение проектов
- Наши мероприятия
- Рекомендуемые ссылки

Законодательство

- В Республике Саха (Якутия)
- В России

Проекты

- Планируемые к реализации проекты**
- Реализуемые проекты
- Аналитика

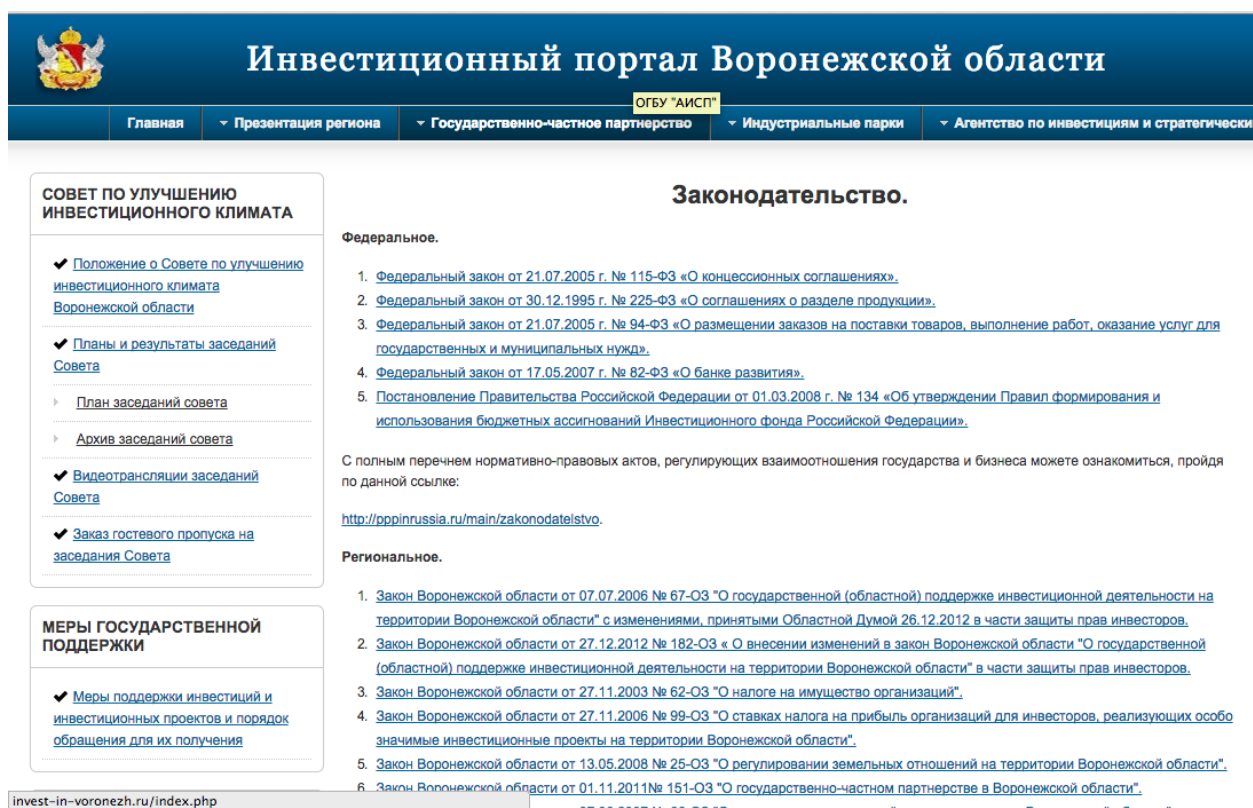
Новости

Рисунок 4. Инвестиционный портал Республики Саха (Якутия)

¹ <http://investyakutia.com/ppp/proekty/planiruemye-k-realizatsii-proekty>

В разделе государственно-частное партнерство инвестиционного портала Воронежской области полностью представлена региональная нормативно-правовая база для реализации проектов ГЧП¹:

Рисунок 5. Инвестиционный портал Воронежской области



Резюме

Для развития институциональной среды важно учитывать сложившиеся успешные практики по организации системы управления сферой ГЧП субъектов РФ и вырабатывать уникальные управленческие решения, которые позволят достигнуть необходимого результата при реализации проектов ГЧП в соответствующем регионе.

Рекомендация №4. Сформировать модель управления сферой ГЧП в регионе, наделив соответствующими полномочиями органы управления

Содержание

Распределить стратегические функции (полномочия) органов управления в сфере ГЧП в соответствии с предлагаемой таблицей:

Таблица 9. Распределение полномочий органов управления сферой ГЧП

п/п	Функции	УО	ИР	ОИВ
Системные функции				
1.	Формирование гос. политики в сфере ГЧП	✓		
2.	Методическое обеспечение сферы ГЧП	✓	✓	
3.	Методическое сопровождение всего жизненного цикла реализации проектов ГЧП	✓	✓	

¹ <http://invest-in-voronezh.ru/index.php>

4.	Организация обучения специалистов в сфере ГЧП		✓	
5.	Мониторинг рынка ГЧП-проектов		✓	
6.	Мониторинг регионального законодательства в целях унификации	✓		
7.	Ведение реестра проектов ГЧП регионального уровня	✓		
8.	Создание и ведение единой информационной системы ГЧП	✓		
9.	Совершенствование нормативно-правового обеспечения и разработка стандартов в сфере ГЧП	✓	✓	
10.	Анализ и тиражирование лучших практик в том числе и в отраслевом разрезе		✓	
11.	Обеспечение информационной открытости в сфере ГЧП субъекта РФ	✓	✓	
Функции на этапе инициации и разработки проектов				
12.	Определение потребности в объектах общественной инфраструктуры, создание / реконструкция которых возможна с применением механизмов ГЧП			✓
13.	Определение доли внебюджетных средств для реализации проекта ГЧП			✓
14.	Направление инициативы о реализации проекта ГЧП			✓
15.	Рассмотрение (первичный анализ и оценка) инициатив отраслевого органа (согласование концепции)	✓	✓	
16.	Рассмотрение (первичный анализ и оценка) инициатив инвесторов (в случае предусмотренной возможности о частной инициативе)		✓	✓
17.	Консультационная поддержка отраслевых органов		✓	
18.	Консультационная поддержка частных инвесторов		✓	
19.	Разработка ТЭО, финансовой модели		✓	
20.	Финансирование работ на предпроектной стадии с целью привлечения финансовых, юридических, технических консультантов для разработки проекта ГЧП		✓	
Функции на стадии отбора проектов				
21.	Оценка целесообразности проектов с точки зрения использования механизмов ГЧП	✓		
22.	Организация межведомственной координации при отборе (разработке) проектов ГЧП	✓		
Функции на стадии комплексной оценки, презентации инвесторам и доработки проекта				
23.	Проведение или содействие в проведении презентации проектов ГЧП инвесторами		✓	
24.	Проведение или содействие в проведении переговоров с потенциальными инвесторами		✓	✓
25.	Комплексная оценка эффективности проекта (оптимальность формы, финансовая устойчивость и т.д.)	✓	✓	
26.	Организация межведомственной координации федеральных органов государственной власти и региональных органов при доработке проекта	✓		

27.	Направление или согласование бюджетных заявок и подготовка обоснований для выделения средств регионального бюджета в случае финансирования обязательств в проектах муниципально-частного партнерства (где участвует региональный бюджет)	✓		
Функции на стадии конкурсного отбора проектов				
28.	Разработка и согласование конкурсной документации для реализации проекта ГЧП	✓	✓	
29.	Согласование конкурсной документации с отраслевыми органами исполнительной власти субъекта РФ по реализации проекта ГЧП	✓		
30.	Проведение конкурса на право реализации проекта ГЧП (заключение соглашения)	✓		
31.	Функции на стадии финансового закрытия	✓		✓
32.	Функции на стадии коммерческого закрытия	✓		✓
Функции на стадии реализации проектов ГЧП (контроль и мониторинг)				
33.	Мониторинг и контроль эффективности реализации проектов в субъектах РФ	✓		✓
34.	Корректировка соглашения о ГЧП и расторжение соглашения о ГЧП в случае необходимости	✓		✓
35.	Мониторинг хода реализации ГЧП-проектов, в том числе качества оказываемых в рамках соглашения о ГЧП услуг населению	✓		✓
36.	Представление и защита интересов частных инвесторов	✓	✓	

Способ реализации

Для разграничения полномочий и распределения стратегических функций органов управления сферой ГЧП предлагается принять следующий набор документов:

- ✓ НПА субъекта РФ «Об уполномоченном органе исполнительной власти на реализацию государственной политики субъекта РФ в сфере ГЧП» с закреплением системных функций по развитию ГЧП в субъекте РФ, разработке и оценке проектов, проведению конкурсных процедур и мониторинга реализации проектов ГЧП;
- ✓ НПА субъекта РФ «О порядке межведомственного взаимодействия при подготовке и реализации проектов государственно-частного партнерства в субъекте РФ» с описанием алгоритма подготовки и разработке проектов ГЧП и участия в данном процессе органов управления в сфере ГЧП;
- ✓ НПА уполномоченного органа субъекта РФ «Концепция деятельности Института развития субъекта РФ».

Дополнительная рекомендации

- а) Эффективной практикой является создание межведомственной рабочей группы по реализации проектов ГЧП, в полномочия которой будет входить принятие итогового решения о реализации проекта ГЧП и внесение НПА о реализации проекта ГЧП на рассмотрение Высшего должностного лица субъекта;
- б) Рекомендуемая организационно-правовая форма Института развития - создание специального структурного подразделений (Центра ГЧП) в структуре «корпорации развития региона» - акционерного общества со 100% участием субъекта РФ;

- с) Закрепить за уполномоченным органом или институтом развития функцию «одного окна» для упрощения процедуры взаимодействия и консультационного содействия потенциальным инвесторам;
- д) Рекомендуемый набор функций уполномоченного органа на реализацию государственной политики в сфере ГЧП, закрепляется в пункте 2 статьи 18 Проекта Закона о ГЧП.

Обращаем внимание:

- i. Институт развития в сфере ГЧП в первую очередь должен быть ответственен за разработку проектов ГЧП (концепции, технико-экономического обоснования, юридической и финансовой составляющей). Институт развития может осуществлять данную работу в пределах своих компетенций (в качестве примера приведем Центр ГЧП Калужской области) или осуществлять финансирование на проведение предпроектных работ с привлечением консультантов и экспертов.

Рекомендация №5. Создать совещательно-консультативный орган по развитию общественной инфраструктуры с привлечением внебюджетных средств

Содержание

Создать совещательно-консультативный орган (координационный совет) по развитию общественной инфраструктуры с привлечением внебюджетных средств для объединения усилий бизнес сообщества, экспертов и государственных органов в выработке политики в сфере ГЧП, оценки целесообразности развития тех или иных отраслей общественной инфраструктуры на принципах ГЧП, а также предварительной оценки целесообразности и необходимости реализации конкретных инициированных проектов. Данный орган предлагается сформировать при Правительстве субъекта РФ и наделить следующими полномочиями:

- а) Проводить экспертные обсуждения о возможности реализации инфраструктурных проектов с использованием внебюджетных средств;
- б) Вырабатывать рекомендации отраслевым органам исполнительной власти по проработке вопроса реализации инфраструктурных проектов с использованием механизмов ГЧП;
- с) Разрабатывать предложения для уполномоченного органа по реализации государственной политики в сфере ГЧП и института развития по методическому сопровождению проектов ГЧП;
- д) Принимать решения о целесообразности реализации проектов ГЧП в приоритетных отраслях инфраструктуры;
- е) Вырабатывать предложения по совершенствованию государственной политики в сфере ГЧП.

Данный перечень полномочий не носит избыточный характер и может дополняться исходя из специфики и приоритетов субъекта РФ в сфере ГЧП.

Способ реализации

Для создание совещательно-консультативного органа рекомендуется принять «Положение о координационном совете субъекта РФ по развитию общественной инфраструктуры с привлечением внебюджетных средств», в рамках которого будет рассматриваться возможность создания объектов инфраструктуры с использованием механизмов ГЧП, а также вырабатываться консолидированная позиция по вопросам управления сферой ГЧП, в частности разработки концепции государственно-частного

партнерства субъекта РФ, повышения квалификации государственных гражданских служащих.

Обращаем внимание:

- ii. Формирование данного органа должно проходить на принципах открытости и равноправности его членов, поскольку единая позиция должна формироваться с учетом мнения всех участников процесса реализации проектов ГЧП и формирования комфортной институциональной среды. В состав должны входить представители органов власти, коммерческих компаний, консультантов, научного сообщества и формат работы должен определяться на основании ключевых положений документов стратегического планирования субъекта.

Рекомендация №6. Сформировать и нормативно закрепить концептуальные основы (стратегию) развития сферы ГЧП в субъекте РФ

Содержание

Закрепление концептуальных основ (стратегии) развития государственно-частного партнерства возможно в следующих случаях:

Случай А

В отсутствии инвестиционной стратегии субъекта РФ, утвердить Концепцию развития государственно-частного партнерства – комплексный документ, дополняющий и развивающий положения стратегии социально-экономического развития субъекта на долгосрочный период, направленный на активизацию деятельности органов исполнительной власти по созданию благоприятной институциональной среды для реализации проектов государственно-частного партнерства.

Случай В

При наличии инвестиционной стратегии субъекта РФ, дополнить данный документ концептуальным разделом «государственно-частное партнерство в субъекте РФ», в котором подробно раскрыть положения по развитию общественной инфраструктуры с использованием механизмов ГЧП, закрепленные в стратегии социально-экономического развития.

В структуре Концепции или разделе инвестиционной стратегии предлагается отразить следующие ключевые блоки:

- a) Формы государственно-частного партнерства субъекта РФ;
- b) Развитие государственно-частного партнёрства в субъекте РФ;
- c) Развитие нормативной правовой базы субъекта РФ в сфере государственно-частного партнерства;
- d) Развитие системы государственного и муниципального управления в сфере государственно-частного партнерства;
- e) Меры государственной поддержки проектов государственно-частного партнерства субъекта РФ;
- f) Развитие источников финансирования проектов государственно-частного партнерства субъекта РФ;
- g) Совершенствование механизмов оценки проектов государственно-частного партнерства;
- h) Развитие конкуренции в сфере государственно-частного партнерства в субъекте РФ;

- i) Развитие системы мониторинга и контроля за ходом реализации проектов государственно-частного партнерства;
- j) Целевые показатели развития государственно-частного партнерства в субъекте РФ.

Способ реализации

В случае наличия инвестиционной стратегии субъекта РФ необходимо внести изменения в нормативный правовой акт:

- ✓ «Инвестиционная стратегия субъекта РФ» в части закрепления отдельного раздела «государственно-частное партнерство в субъекте РФ».

В случае наличия отсутствия инвестиционной стратегии субъекта РФ необходимо принять нормативный правовой акт:

- ✓ «Концепция развития государственно-частного партнерства в субъекте РФ», определяющий содержание, принципы и основные направления развития механизмов ГЧП в субъекте РФ.

Дополнительная рекомендация

Для развития институциональной среды в сфере ГЧП субъекта РФ, также целесообразно утвердить план мероприятий («дорожную карту») по внедрению положений (рекомендаций) настоящего «Регионального ГЧП-стандарта».

Рекомендация №7. Разместить на Интернет-портале региона об инвестиционной деятельности отдельный раздел, посвященный ГЧП

Содержание

Для расширения практики реализации проектов ГЧП в субъекте РФ предлагается разместить на специализированном двуязычном Интернет-портале об инвестиционной деятельности субъекта РФ раздел, посвященный государственно-частному партнерству, который будет включать в себя в визуально-графическом и текстовом формате следующие блоки информации:

- a) Информация о потребности в объеме внебюджетных средств в отраслях общественной инфраструктуры;
- b) Перечень объектов общественной инфраструктуры с описанием качественных характеристик объектов (по возможности с указанием необходимого объема инвестиций), создание которых планируется на основе механизмов государственно-частного партнерства;
- c) Реестр проектов ГЧП, находящихся в стадии инициации, разработки, создания и эксплуатации в субъекте РФ;
- d) Информационная карта нормативно-правовой базы в сфере государственно-частного партнерства субъекта РФ;
- e) Примеры успешных практик реализации проектов ГЧП, методические рекомендации, аналитические обзоры и другие информационные материалы – база знаний субъекта в сфере ГЧП;
- f) Информация по достижению показателей, установленных Распоряжением Правительства России №570-р.

Способ реализации

Функцию наполнения и сопровождения раздела «Государственно-частное партнерство» на едином инвестиционном Интернет-портале субъекта РФ, как показывает практика, эффективнее всего закрепит за Институтом развития. Предоставление информации предлагается осуществлять следующим образом:

Таблица 10. Предложения по наполнению раздела ГЧП на инвестиционном портале субъекта РФ

Информация	Формат представления	Ответственный орган управления в сфере ГЧП
Необходимый объем внебюджетных средств в отраслях инфраструктуры	Визуально-графический	Отраслевые органы власти
Перечень объектов общественной инфраструктуры	Текстовый	Отраслевые органы власти + уполномоченный орган
Реестр проектов ГЧП	Текстовый	Уполномоченный орган
Информационная карта НПБ в сфере ГЧП субъекта РФ	Визуально-графический/текстовый	Уполномоченный орган + институт развития
База знаний	Визуально-графический/текстовый	Институт развития
Достижение показателей	Визуально-графический	Уполномоченный орган

Обращаем внимание:

- iii. Информационная открытость в сфере ГЧП субъекта РФ не должна являться самоцелью для всех участников процесса управления. Ключевым показателем эффективности данной рекомендации будет увеличение количества обращений инвесторов с инициативой реализации проектов ГЧП в субъекте РФ.

Рекомендация №8. Регулярно организовывать программы обучения для специалистов органов управления в сфере ГЧП

Содержание

В субъекте РФ должна на системной основе организовываться подготовка кадров специалистов органов управления в сфере ГЧП субъекта РФ, включая переподготовку и повышение квалификации.

В отсутствии единого профессионального стандарта для специалистов в сфере государственно-частного партнерства, а также федерального образовательного стандарта по данной специализации, подтверждением квалификации может являться свидетельство негосударственного образца о прохождении базовой образовательной программы в сфере ГЧП. Организацией базовой образовательной программы могут заниматься коммерческие организации, обладающие лицензией на ведение образовательной деятельности. Организаторами программ повышения квалификации могут выступать учебные заведения субъекта РФ при финансовой, методической и организационной поддержке Институтов развития субъекта в сфере ГЧП, а также привлеченных экспертов и специалистов.

Способ реализации

Базовая программа повышения квалификации состоит из нескольких модульных компонентов, содержание которых направлено на различных участников системы управления в сфере ГЧП. Уполномоченному органу власти совместно с Институтом развития субъекта необходимо оказать информационное и организационное сопровождение программы повышения квалификации, слушателями которой должны стать руководители и специалисты региональных и муниципальных органов

исполнительной власти, института развития, государственных и бюджетных учреждений. Далее предлагается модельная структура программы повышения квалификации и приоритетная целевая аудитория для образовательных блоков (таблица 11):

Таблица 11. Содержательные блоки программы повышения квалификации для представителей органов управления сферой ГЧП

Модуль	Целевая аудитория
Теоретические основы государственно-частного партнерства	Представители уполномоченного органа, отраслевых органов власти, института развития
Правовое обеспечение проектов ГЧП	Представители уполномоченного органа, института развития
Особенности форм реализации проектов ГЧП	Представители уполномоченного органа, отраслевых органов власти, института развития
Особенности отраслевого законодательства для реализации проектов ГЧП	Представители отраслевых органов власти, института развития
Особенности тарифного регулирования при реализации проектов ГЧП	Представители отраслевых органов власти, института развития
Оценка эффективности и сравнительного преимущества проектов ГЧП (value for money/public sector comparator)	Представители уполномоченного органа
Разработка технико-экономического обоснования проекта (финансовое моделирование и др. особенности предпроектной подготовки)	Представители института развития
Риск-менеджмент в проектах ГЧП	Представители уполномоченного органа, института развития
Особенности разработки конкурсной документации и сопровождение конкурса	Представители уполномоченного органа
Жизненный цикл проектов ГЧП: от инициации до финансового закрытия (в зависимости от отрасли реализации проекта)	Представители уполномоченного органа, отраслевых органов власти, института развития

Обращаем внимание:

- i. Продолжительность программы квалификации не может быть менее 72 академических часов. Обеспечение образовательного процесса должно обеспечиваться квалифицированными специалистами компаний-участников проектов ГЧП, консалтинговых компаний, финансовых организаций, представителей российских и федеральных институтов развития. Формат программы должен включать в себя различные формы процесса обучения: тренинги-сессии, дистанционные лекции, деловые игры и т.д.

Региональная нормативно-правовая база для реализации проектов ГЧП

В данном разделе даны рекомендации по достижению следующих показателей Рейтинга развития государственно-частного партнерства в субъектах:

- i. региональный закон о развитии ГЧП в субъекте РФ;
- ii. нормативные правовые акты субъекта РФ, устанавливающие порядок работы с проектами ГЧП;
- iii. муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие развитие ГЧП и реализацию проектов ГЧП;
- iv. нормативные правовые акты, регулирующие отношения в рамках различных моделей ГЧП;
- v. инвестиционный фонд субъекта РФ.

Развитая нормативно-правовая база – один из критериев успеха реализации проектов государственно-частного партнерства в субъекте РФ. Определим следующие составляющие нормативно-правовой базы на уровне региона в сфере ГЧП:

- i. Закон об участии субъекта в государственно-частном партнерстве (партнерствах) – **Рекомендация №9**;
- ii. Нормативные правовые акты, принятые в развитие регионального закона и определяющие реализацию проектов государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства – **Рекомендация №10**;
- iii. Нормативные правовые акты, принятые для развития системы стратегического планирования общественной инфраструктуры с использованием механизмов ГЧП – **Рекомендации №1-3**;
- iv. Нормативные правовые акты, принятые в развитие системы управления сферой ГЧП субъекта РФ – **Рекомендации №4-8**;
- v. Нормативные правовые акты, регулирующие меры поддержки частных партнеров при реализации проектов ГЧП – **Рекомендация №11**.

В настоящем разделе речь пойдет о нормативных-правовых актах субъекта РФ необходимых для реализации проектов ГЧП.

Актуальность

Центральным звеном нормативно-правовой базы субъекта РФ о ГЧП является **Закон об участии субъекта РФ в ГЧП**, принимаемый, как правило, для:

- закрепления правовых форм ГЧП на региональном уровне;
- регулирования взаимодействия структурных подразделений региональных органов исполнительной власти в процессе отбора и подготовки проектов ГЧП;
- регламентации конкурсных процедур при отборе частных партнёров для заключения соглашений о ГЧП;
- контроль за исполнением соглашений о ГЧП;
- определение возможных принципов и форм бюджетного финансирования в проектах ГЧП;
- регламентация отдельных вопросов в рамках концессионного законодательства, отнесенных к полномочиям региональных властей или не урегулированных в рамках 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Nota Bene: По состоянию на июнь 2014 г. региональные законы о ГЧП приняты в 69 субъектах РФ.

Структура регионального закона о ГЧП, предлагаемая на основе модельного закона¹ и первичного юридического анализа законов субъектов выглядит следующим

¹ Модельный закон субъекта Российской Федерации «Об участии субъекта Российской Федерации, муниципального образования в проектах государственно-частного партнерства

образом (выделены отличительные особенности некоторых региональных законов – как правило, это изменения, отражающие практику правоприменения):

**Таблица 11. Структура модельного закона и ключевые примеры
регионального законодательства**

Статья в модельном законе	Статьи в региональном законодательстве, регулирующие отличительные особенности
Предмет регулирования;	Государственно-частное партнерство (Ст. 1, Закон Ростовской области от 15.07.2010 г. «Об основах Государственно-частного партнерства»). В ст. 1 дано определение ГЧП и прописан порядок участия муниципалитетов в ГЧП. Текст закона содержит лишь определение ГЧП;
Цели участия субъекта РФ в ГЧП	
Принципы участия субъекта РФ в ГЧП	
Основные понятия	
Имущественное участие субъекта/муниципального образования в ГЧП	Участие иных субъектов в проектах ГЧП (Ст. 3, Закон «Об участии Ярославской области в проектах государственно-частного партнерства») – участие в ГЧП муниципальных образований, иных субъектов РФ – на основании соглашения между органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта РФ; участие в ГЧП иных лиц, не являющихся стороной соглашения о ГЧП;
Финансовое участие в ГЧП	Формы участия Санкт-Петербурга в ГЧП (Ст. 5, Закон СПб от 25.12.2006 г. № 627-100);
	Финансирование расходов, связанных с участием ростовской области в ГЧП (Ст. 6, Закон Ростовской области от 15.07.2010 г. «Об основах Государственно-частного партнерства»).
Объекты соглашений	Программа проектов ГЧП Ярославской области (Ст. 11, Закон «Об участии Ярославской области в проектах государственно-частного партнерства»);
Условия участия субъекта/муниципального образования в ГЧП;	В дополнение к ст. 7 «Условия участия...» Закон СПб от 25.12.2006 г. № 627-100 содержит статью 8, которая отдельно описывает участие СПб в финансировании создания (реконструкции) и (или) эксплуатации объектов соглашений;
	Примерные формы соглашений (Ст. 10, Закон СПб от 25.12.2006 г. № 627-100);
	Формы государственной поддержки ГЧП в Нижегородской области (Ст. 7, Закон «Об участии Нижегородской области в государственно-частном

	партнерстве);
	Участие Свердловской области в комплексных инвестиционных проектах (Ст. 11 – 18 Закона Свердловской области от 23.05.2011 г. № 28-ОЗ «Об участии Свердловской области в государственно-частном партнерстве»);
	Участие Свердловской области в концессионных соглашениях (Ст. 19, 20 Закона Свердловской области от 23.05.2011 г. № 28-ОЗ «Об участии Свердловской области в государственно-частном партнерстве»);
	Участие Свердловской области в уставных капиталах открытых акционерных обществ (Ст. 21 – 23 Закона Свердловской области от 23.05.2011 г. № 28-ОЗ «Об участии Свердловской области в государственно-частном партнерстве»);
Порядок управления проектом ГЧП субъектом/муниципальным образованием	Координационный совет по ГЧП (Ст. 8, Закон «Об участии Ярославской области в проектах государственно-частного партнерства»);
	Совет по государственно-частному партнерству (Ст. 10, Закон Свердловской области от 23.05.2011 г. № 28-ОЗ «Об участии Свердловской области в государственно-частном партнерстве»);
Полномочия ОИВ субъекта/муниципалитета при заключении и исполнении соглашений о ГЧП;	Полномочия Законодательного собрания и полномочия Правительства Нижегородской области (Ст. 10, 11, Закон «Об участии Нижегородской области в государственно-частном партнерстве»);
	Разработка проектов ГЧП (Ст. 9, Закон «Об участии Ярославской области в проектах государственно-частного партнерства»);
	Полномочия уполномоченного исполнительного органа государственной власти Свердловской области в сфере участия Свердловской области в ГЧП (Ст. 9, Закон Свердловской области от 23.05.2011 г. № 28-ОЗ «Об участии Свердловской области в государственно-частном партнерстве»);
Принятие решений о заключении соглашения;	
Конкурс на право заключения соглашения	Конкурс на право заключения соглашения и договора аренды земельного участка для строительства (Ст. 12, Закон СПб от 25.12.2006 г. № 627-100);
Требования к участникам конкурса	
Подача конкурсных предложений	Особенности проведения конкурсов, предусматривающих заключение договоров аренды земельных участков для строительства (Ст. 14.1.,

	Закон СПб от 25.12.2006 г. № 627-100);
	Заключение соглашения и договора аренды земельного участка для строительства (Ст. 15, Закон СПб от 25.12.2006 г. № 627-100);
Предложение о заключении соглашения	Порядок подачи предложений о заключении соглашения о ГЧП (ст.8 Проекта Областного закона «Об участии Ленинградской области в государственно-частных партнерствах и внесении изменений в отдельные областные законы»);
Прямые соглашения	Возможность заключения прямых договоров между публичным партнером, частным партнером и кредитором по закреплению прав и обязанностей сторон в течение срока соглашения (ст.13 Проекта Областного закона «Об участии Ленинградской области в государственно-частных партнерствах и внесении изменений в отдельные областные законы»);
Гарантия прав партнера при заключении и исполнении соглашения	Гарантии прав партнеров (концессионеров) при заключении и исполнении соглашений (концессионных соглашений) (Ст. 16, Закон СПб от 25.12.2006 г. № 627-100);
	Информация о заключенных соглашениях (Ст. 13, Закон «Об участии Нижегородской области в государственно-частном партнерстве»);
	Контроль исполнения частными партнерами условий соглашений (Ст. 16, Закон «Об участии Ярославской области в проектах государственно-частного партнерства»);
Порядок вступления в силу закона	

Стоит отметить опыт Правительства Ленинградской области по доработке норм Областного закона №78-ОЗ от 28.09.2011 «Об участии Ленинградской области в государственно-частном партнерстве», практика реализации проектов по которому не велась с момента его принятия. В доработанном варианте законопроекта предполагается закрепить возможность предложения о реализации проекта ГЧП со стороны частного инвестора (аналог частной финансовой инициативы в концессионном законодательстве) и заключения прямых соглашений между органами власти и финансирующими организациями для обеспечения гарантий по реализации проекта ГЧП. Также новелла проекта закона в закреплении прав и законных интересов частных инвесторов, позволяющая устанавливать в соглашении о государственно-частном партнерстве гарантии частного партнера.

В нормативных правовых актах субъектов РФ, принятых в развитие регионального закона о ГЧП могут закрепляться следующие нормы:

- Межведомственное взаимодействие при реализации проектов государственно-частного партнерства;

- Порядок отбора, подготовки и сопровождению проектов ГЧП (не противоречащие федеральному законодательству);
- Использование средств инвестиционного фонда субъекта для реализации проектов ГЧП.

Примеры документов, регулирующих порядок межведомственного взаимодействия при реализации проектов ГЧП:

- i. Постановление Правительства Ростовской области от 13 декабря 2012 г. № 1073 «О порядке участия сторон государственно-частного партнерства в реализации инвестиционного проекта на территории Ростовской области»;
- ii. Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 30.08.2013 №730-П «О порядке реализации проектов государственно-частного партнерства в Ямало-Ненецком автономном округе»;
- iii. Закон Калужской области от 28 марта 2012 г. N 264-ОЗ «О разграничении полномочий между органами государственной власти Калужской области в сфере организации государственно-частного партнерства»;

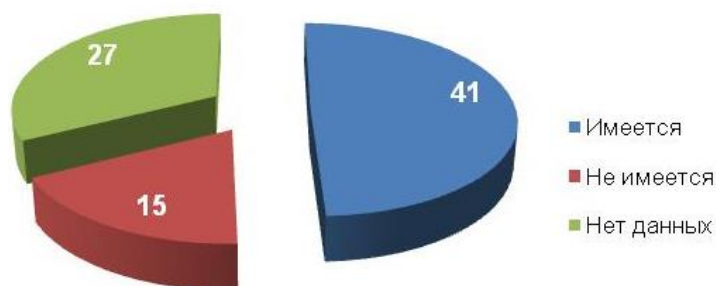
Примеры документов, регулирующих порядок отбора, подготовки, сопровождения проектов государственно-частного партнерства субъекта:

- i. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 26.02.2013 года № 59 «Об утверждении Порядка подготовки и реализации проектов государственно-частного партнерства с участием Республики Башкортостан»
- ii. Постановление администрации Брянской области от 27 октября 2011 года № 973 «Об утверждении Порядка сопровождения проектов государственно-частного партнерства на территории Брянской области»;
- iii. Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 27.12.2013 N 591-п "О Порядке отбора инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства, и использования бюджетных ассигнований инвестиционного фонда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры";
- iv. Постановление Правительства Республики Карелия от 30.01.2013 №26-П «О порядке разработки и заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, порядке проведения отбора частного партнера для предоставления права на заключение соглашения о государственно-частном партнерстве»

В отдельное положение необходимо выделить законодательство субъекта об инвестиционных фондах. В соответствии с 178 статьей БК РФ Инвестиционный фонд - часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства. К инвестиционным фондам относятся Инвестиционный фонд Российской Федерации и инвестиционные фонды субъектов Российской Федерации (региональные инвестиционные фонды).

В настоящее время нормативные правовые акты, регулирующие функционирование РИФов, приняты в 41 субъекте Российской Федерации (в том числе субъекты, в которых указанные НПА вступают в силу с 01 января 2014 года).

Рисунок 6. РИФ в субъектах Российской Федерации



За счет средств инвестиционного фонда Республики Башкортостан планируется реализация проекта ГЧП «Строительство автомобильной дороги общего пользования регионального значения Республики Башкортостан «Стерлитамак – Кага – Магнитогорск».

Резюме

Необходимо провести анализ использования возможностей регионального законодательства для реализации проектов ГЧП, аудит закона субъекта об участии субъекта в государственно-частном партнерстве (партнёрствах) и нормативных инструментов реализации проектов ГЧП: организации межведомственного взаимодействия, порядка принятия решения о реализации проекта, порядка земельного и имущественного участия субъекта РФ в реализации проектов.

Рекомендация №9. Актуализировать региональное законодательство в сфере ГЧП, чтобы оно не противоречило федеральным нормам и было применимо при реализации отдельных моделей ГЧП

Содержание

Региональный закон о государственно-частном партнерстве должен отвечать следующим требованиям:

- а) Отсутствие конкуренции с нормами федерального законодательства о закупках и нормами других федеральных законов;
- б) Возможность реализации проектов ГЧП на основе договорных форм, регулируемых региональным законодательством;
- с) Соответствие положений регионального законодательства положениям проекта Федерального закона о государственно-частном партнерстве (особенно в части используемых терминов и определений).

Также необходимо закрепить в региональном законе о ГЧП следующие нормы:

- а) установление гибкого перечня обязательных и необязательных условий соглашения о ГЧП;
- б) возможность осуществления различных выплат частному партнеру, характерных для практики реализации проектов ГЧП, в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- с) возможность применения обеспечительных механизмов в рамках проекта с целью увеличения его финансовой привлекательности;
- д) закрепление открытого перечня критериев конкурса с перечнем основных возможных критериев;

е) закрепление гарантий прав частных инвесторов.

Предлагается определить следующее положение регионального закона о ГЧП в системе правового регулирования государственно-частного партнерства субъекта РФ¹.

Рисунок 7. Место регионального законодательства при реализации проектов ГЧП

Частная / гос. собств.	Полное участие бюджета в эксплуатации / т.о.	Частичное участие бюджета в эксплуатации / т.о.	Возврат частных инвестиций через аренду	Отсутствие бюджетных средств в эксплуатации
Создание объекта полностью за бюджет				
Создание объекта частично за бюджет			Региональное законодательство о ГЧП (субсидирование создания + возврат через аренду)	Региональное законодательство о ГЧП (субсидирование создания + возврат через потребителей)
Отсутствие бюджетного участия в создании			Региональное законодательство о ГЧП (передача гос.собств. + возврат через аренду)	Региональное законодательство о ГЧП (передача собств. + возврат через потребителей)

Случай А

Объект соглашения о ГЧП создается на средства частного инвестора, при этом, частному инвестору предоставляются субсидии на создание объекта (капитальный грант). Возвратность инвестиций может осуществляться через аренду объекта соглашения государственному (муниципальному) учреждению.

Случай В

Объект соглашения о ГЧП создается на средства частного инвестора, при этом, частному инвестору предоставляются субсидии на создание объекта (капитальный грант). Возврат инвестиций осуществляется за счет эксплуатации объекта соглашения и оказания конечной услуги потребителям.

Случай С

Действующий объект передается на праве владения и пользования частному партнеру, который осуществляет строительство/реконструкцию за свой счет при этом возвратность вложенных средств осуществляется за счет сдачи в аренду государственному (муниципальному) учреждению.

Случай D

Действующий объект передается на праве владения и пользования частному партнеру, который осуществляет строительство/реконструкцию за свой счет при этом возвратность вложенных средств осуществляется за счет эксплуатации объекта соглашения и оказания конечной услуги потребителям.

¹ В перспективе принятия ФЗ о ГЧП

Способ реализации

- ✓ В случае наличия регионального закона о государственно-частном партнерстве провести анализ на предмет соответствия положений регионального законодательства Проекту ФЗ о ГЧП и внести изменения в настоящий нормативный правовой акт в соответствии с приведёнными выше рекомендациями;
- ✓ В случае отсутствия регионального закона о государственно-частном партнерстве принять правовой акт субъекта, регулирующий заключение субъектом соглашений о ГЧП.

Рекомендация №10. Актуализировать нормативно-правовую базу субъекта РФ, регламентирующую порядок реализации проектов ГЧП

Содержание и способ реализации рекомендации

В нормативных-правовых актах субъекта РФ, принимаемых в развитие положений регионального закона о ГЧП необходимо отразить существенные нормативные условия, которые позволят создать необходимую правовую среду для реализации проектов государственно-частного партнерства в субъекте РФ.

Таблица 12. Нормативное регулирование реализации проектов ГЧП в субъекте РФ¹

Нормативное закрепление	Способ закрепления
Положения, регулирующие порядок принятия решения о реализации проекта ГЧП, в том числе проектов муниципально-частного партнерства, предполагающих участие бюджета субъекта РФ	НПА субъекта РФ «О порядке принятия решения о подготовке и реализации проектов государственно-частного партнёрства в субъекте РФ
Положения, закрепляющие порядок отбора инвестиционных проектов, организации конкурса, подготовки и заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве	
Положения, регламентирующие взаимодействие отраслевых органов власти субъекта РФ, уполномоченного органа власти субъекта РФ по реализации государственной политики в сфере ГЧП в субъектах РФ и муниципальных органов власти субъекта РФ при реализации проектов государственно-частного партнёрства	НПА субъекта РФ «О порядке межведомственного взаимодействия при реализации проектов ГЧП»
Порядок и условия предоставления средств инвестиционного фонда субъекта РФ для реализации проектов государственно-частного партнерства	НПА субъекта РФ «Об инвестиционном фонде субъекта Российской Федерации»
Положения, закрепляющие порядок предоставления земельных участков и движимого и недвижимого имущества при реализации проектов ГЧП	НПА субъекта РФ «О порядке предоставления земельных участков, движимого и недвижимого имущества при реализации проектов ГЧП»
Положения об осуществлении контроля за исполнением условий соглашения частным	НПА субъекта РФ «Об осуществлении контроля за

¹ Данный перечень НПА не является избыточным и/или императивным.

партнером при реализации проектов государственно-частного партнерства	исполнением соглашения о ГЧП (концессионного соглашения) в субъекте Российской Федерации»
--	---

Дополнительная рекомендация

- а) Если региональный закон о ГЧП предусматривает возможность заключения соглашения о государственно-частном партнерстве по инициативе частного лица необходимо разработать форму предложения о реализации проекта ГЧП по инициативе частного партнера, которая утверждается органом, уполномоченным на реализацию государственной политики в сфере ГЧП субъекта РФ.

Стимулирование участия негосударственного сектора экономики в проектах ГЧП

Итоговым компонентом становления институциональной среды является стимулирование частных партнеров для реализации проектов ГЧП. В настоящий момент законодательно закреплены меры финансового участия государства при реализации концессионных проектов на федеральном уровне. Следует учесть возможность введения адресных мер стимулирования частных партнеров при реализации проектов ГЧП на уровне субъекта РФ.

По итогам регионального анализа был выявлен ряд мер поддержки со стороны органов исполнительной власти субъекта РФ, способствующий реализации проектов ГЧП в субъекте.

Таблица 13. Примеры мер стимулирования частных партнеров для реализации проектов ГЧП

Примеры документов	Содержание меры
Закон пензенской области. от 30 июня 2009 года N 1755-ЗПО «Об инвестициях и государственно-частном партнерстве в Пензенской области»	а) Снижение ставки по налогу на прибыль на величину от 1,25 до 4 процентных пункта на период фактического срока окупаемости проекта для частного партнера б) Снижение ставки по налогу на имущество организаций на 0,5 процентных пункта на период фактического срока окупаемости проекта для частного партнера
Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 г. N 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»	с) Если целью участия Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах является реализация социально значимых проектов, то участие Санкт-Петербурга в реализации проектов ГЧП, может предусматривать также компенсацию из бюджета Санкт-Петербурга расходов партнера на подключение к сетям инженерно-технического обеспечения

Постановление Правительства Ростовской области от 13 декабря 2012 г. № 1073 «О порядке участия сторон государственно-частного партнерства в реализации инвестиционного проекта на территории Ростовской области»	д) Предоставление субсидий в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при создании (реконструкции) объектов капитального строительства е) Предоставление субсидий на возмещение части затрат на подключение (технологическое присоединение) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения
--	---

Рекомендация №11. Разработать систему мер стимулирования и поддержки частных инвесторов, планирующих реализовывать или реализующих проекты ГЧП в приоритетных для субъекта отраслях общественной инфраструктуры

Содержание рекомендации

В целях привлечения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к участию в проектах государственно-частного партнерства необходимо дополнительно прорабатывать меры их поддержки. Для этого на уровне Правительства субъекта РФ, после принятия решения о приоритетных отраслях или сферах для реализации проектов ГЧП, необходимо в этих отраслях принять дополнительные меры для создания благоприятных условий для частных партнеров:

- нивелирование рисков изменения условий финансирования и реализации проекта в ходе его исполнения;
- установление льготных условий налогообложения для частных партнеров;
- льготное или безвозмездное подключение к коммунальным сетям и иным инженерным коммуникациям;
- оказание консультационных услуг для потенциальных частных партнеров на безвозмездной основе;
- обеспечение свободного доступа потенциальных частных партнеров к информации о реализованных аналогичных проектах.

Разработать универсальный набор мер поддержки частных партнеров при реализации проектов государственно-частного партнерства на региональном уровне не представляется целесообразным, поэтому в первую очередь необходимо на площадке консультативно-совещательного органа субъекта РФ по развитию сферы ГЧП провести ряд профильных мероприятий с участием экспертного сообщества, финансирующих организаций и потенциальных инвесторов с обсуждением дальнейших перспектив нормативного закрепления мер поддержки участников проектов ГЧП в приоритетных отраслях и низкорентабельных отраслях на региональном уровне.

Рекомендуемые шаги по внедрению Стандарта в субъекте РФ

Внедрение стандарта – комплексная задача органа, уполномоченного на реализацию государственной политики в сфере ГЧП при содействии экспертного и научного сообщества. Предлагается следующий набор ключевых шагов по внедрению стандарта:

1. Инициация внедрения Стандарта высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти);
2. Заключение соглашения о внедрении Стандарта с НП «Центр развития ГЧП» в части методического, научного и практического сопровождения внедрения Стандарта;
3. Создание консультативно-совещательного органа субъекта РФ (координационного совета) в соответствии с Рекомендацией №5 для осуществления координации деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ при внедрении Стандарта;
4. Проведение при поддержке консультативно-совещательного органа анализа развитости институциональной среды в сфере ГЧП в субъекте РФ и выработка ключевых направлений по достижению показателей эффективности Высших должностных лиц субъекта РФ на основании Распоряжения Правительства РФ №570-р;
5. Закрепление координатора по внедрению положений Стандарта из числа должностных лиц органа власти, уполномоченного на реализацию государственной политики в сфере ГЧП в субъекте РФ;
6. Внедрение плана внедрения положений Стандарта органом власти, уполномоченным на реализацию государственной политики в сфере ГЧП субъекта РФ по аналогии с модельным планом внедрения Стандарта, предложенным НП «Центр развития ГЧП»;
7. Согласование и утверждение плана внедрения положений Стандарта на заседании консультативно-совещательного органа субъекта;
8. Проведение независимого мониторинга реализации положений Стандарта при участии специалистов НП «Центр развития ГЧП»;
9. Подготовка отчетного информационно-аналитического доклада Высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ по реализации положений Стандарта;
10. Подготовка информационной справки по изменению уровня развития институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства субъекта РФ для учета в рейтинге регионов по развитию ГЧП и достижению показателей эффективности Высших должностных лиц субъекта РФ.