



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК [330.341.42:316.334]:
332.1(470.53)

И.В. РОМОДИНА, стажер-исследователь сектора исследований государственно-частного взаимодействия Научно-учебной лаборатории междисциплинарных эмпирических исследований Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, б. Гагарина, 37а
Электронный адрес: IVRomodina@hse.ru

М.В. СИЛИН, стажер-исследователь сектора исследований государственно-частного взаимодействия Научно-учебной лаборатории междисциплинарных эмпирических исследований Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, б. Гагарина, 37а
Электронный адрес: silinmv@gmail.com

И.Ю. МЕРЗЛОВ, к.экон.н., доцент кафедры менеджмента ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: imerzlov@yandex.ru

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА: ОПЫТ ПЕРМСКОГО КРАЯ

Статья посвящена анализу институционального окружения государственно-частного партнерства (ГЧП). Исследование заключается в оценке развитости институциональной среды государственно-частного партнерства в Пермском крае, для чего были сопоставлены разработанные Центром развития ГЧП совместно с Минэкономразвития России рекомендации Регионального ГЧП-стандарта с реалиями в регионе, информация о которых была получена путем анализа нормативно-правовых актов, сведений и данных, размещенных в официальных источниках в открытом доступе. В целях выявления институционального окружения, обеспечивающего преимущества государственно-частного партнерства, были проанализированы региональная нормативно-правовая база и примеры интеграции механизмов государственно-частного партнерства в региональные документы стратегического планирования, организация системы государственного управления в сфере государственно-частного партнерства, а также существующие меры стимулирования частного сектора к партнерству. Результаты анализа могут быть использованы органами государственной власти Пермского края в качестве рекомендаций в целях стимулирования развития государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство (ГЧП); институциональная среда; региональное управление ГЧП; региональное нормативно-правовое регулирование ГЧП*

В различных интерпретациях не прекращается обсуждение ГЧП и путей

развития этого института, которое, однако, зачастую касается исключительно законодательного аспекта, в том числе подготовки и принятия федерального закона о ГЧП. Вместе с тем, развитию ГЧП способствует, наряду с нормативно-правовой базой, эффективное функционирование всего институционального окружения. Так, при оценке деятельности руководителей субъекта РФ по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности [12] уровень развития ГЧП определяется именно через развитость институциональной среды в целом.

Целью данного исследования является оценка степени развитости институциональной среды в сфере ГЧП в Пермском крае. В основу алгоритма оценки легли методические рекомендации по развитию институциональной среды ГЧП в регионах, изложенные в разработанном Центром развития ГЧП совместно с Минэкономразвития РФ «Региональном ГЧП-стандарте» [5]. Всего выделено 4 раздела, по которым проводился анализ: механизмы ГЧП в документах стратегического планирования, организация системы государственного управления сферой ГЧП, региональная нормативная правовая база в сфере ГЧП, стимулирование участия негосударственного сектора экономики в ГЧП. Соотнесение рекомендательных пунктов Регионального ГЧП-стандарта с реалиями в конкретном регионе путем анализа нормативно-правовых актов, сведений и данных, размещенных на официальных сайтах, наряду с оценкой реализации в регионе рекомендаций по развитию институциональной среды, позволяет делать выводы о степени развитости институционального окружения.

Механизмы ГЧП в документах стратегического планирования

ГЧП – один из инструментов государственного управления, используемый для достижения целей, заявленных в региональной стратегии социально-экономического развития. Соответственно, механизмы ГЧП должны быть интегрированы в региональные документы планирования и программирования.

В июне 2014 г. на федеральном уровне была установлена система документов государственного планирования на уровне субъекта, которая должна состоять из документов прогнозирования, целеполагания, планирования/программирования [8]. В Пермском крае к такому виду действующая система должна быть приведена к 1 января 2017 г. В соответствии с действующей системой, в регионе утверждены Стратегия социально-экономического развития [20], Программа социально-экономического развития [16] и 22 государственные программы.

Как показал анализ, ГЧП как один из инструментов экономической политики в Стратегии социально-экономического развития не фигурирует, соответствующих целевых ориентиров нет, приоритеты развития сферы ГЧП не установлены. При этом стоит отметить, что развитие ГЧП является механизмом реализации одной из задач региональной Программы социально-экономического развития раздела о социальной политике в сфере дошкольного образования. Показатели социально-экономического развития, закрепленные в Программе, должны быть отражены в соответствующих государственных

программах.

Несмотря на то, что, согласно региональной Программе социально-экономического развития развитие, ГЧП предусмотрено только в сфере дошкольного образования, применение механизмов ГЧП заложено в 9 из 22 госпрограмм (рис. 1). В этих госпрограммах развитие ГЧП включено или в перечень задач, или в систему показателей, или заложено в качестве ожидаемых результатов. Так, в госпрограмме по здравоохранению заложен такой показатель, как строительство фельдшерско-акушерских пунктов на основе ГЧП [17]; одна из задач подпрограммы госпрограммы «Воспроизводство и использование природных ресурсов» – формирование ГЧП в лесопромышленном комплексе [1].

Еще в 4 госпрограммах (рис. 1) развитие ГЧП отмечается как один из приоритетов, однако дальнейшей конкретизации понятие не получает. Так, в госпрограмме развития сельского хозяйства и сельских территорий закреплено, что использование механизмов ГЧП является приоритетом в сфере устойчивого развития сельских территорий, при этом применение механизмов ГЧП в целевых показателях, ожидаемых результатах не предусмотрено [18]. В оставшихся 9 госпрограммах (рис. 1) термин ГЧП не упоминается.



Рис. 1. ГЧП в государственных программах (ГП) Пермского края

Организация системы государственного управления сферой ГЧП

Для оценки организации системы государственного управления ГЧП в регионе были отдельно проанализированы выделенные Центром развития ГЧП по итогам анализа успешных практик разных регионов страны такие ее составляющие [5]:

- модель управления,

- совещательно-консультативный орган,
- стратегия развития ГЧП,
- информационное сопровождение,
- подготовка компетентных в вопросах ГЧП специалистов.

Анализ модели управления сферой ГЧП в Пермском крае (табл. 1) показал, что уполномоченным органом определено краевое Агентство по инвестициям и внешнеэкономическим связям [9]. Набор его функций закреплен в региональном Законе о ГЧП и в целом соответствует рекомендациям.

Таблица 1

Модель управления сферой ГЧП в Пермском крае

Подпункты рекомендации	Практика в Пермском крае
1	2
Нормативный правовой акт об уполномоченном органе	Постановление Правительства Пермского края от 01 июня 2015 г. № 339-п «Об определении уполномоченного органа на реализацию региональной политики в сфере государственно-частного партнерства и о внесении изменений в положение об Агентстве по инвестициям и внешнеэкономическим связям Пермского края, утвержденное постановлением Правительства Пермского края от 25 сентября 2012 г. № 915-п «Об Агентстве по инвестициям и внешнеэкономическим связям Пермского края и о передаче отдельных полномочий» [9]
Нормативный правовой акт о порядке межведомственного взаимодействия	Не принят
Институт развития	Агентство по инвестициям и внешнеэкономическим связям Пермского края, ОАО «Корпорация развития Пермского края» [3]
Концепция деятельности «Института развития»	Не определена
Межведомственная рабочая группа	Не создана
Закрепление функции одного окна	Единое окно для инвестора [15]

1	2
Набор функций уполномоченного органа закрепляется в региональном Законе о ГЧП	1) разрабатывает проекты нормативных правовых актов по реализации государственной политики Пермского края в сфере государственно-частного партнерства; 2) осуществляет подготовку предложений по включению проектов, реализуемых на принципах государственно-частного партнерства, в государственные программы; 3) осуществляет координацию действий иных исполнительных органов государственной власти Пермского края в сфере развития государственно-частного партнерства; 4) разрабатывает методику оценки эффективности участия Пермского края в соглашениях; 5) в соответствии с законодательством Российской Федерации и Пермского края разрабатывает положение о порядке, сроках и условиях участия Пермского края в соглашениях; 6) разрабатывает порядок проведения конкурса на право заключения соглашения, а также состав и содержание конкурсной документации; 7) разрабатывает порядок заключения соглашения без проведения конкурса в соответствии с федеральным законодательством; 8) разрабатывает примерную форму соглашения, разрабатывает методические рекомендации по заключению соглашения, а также порядок заключения соглашений и порядок осуществления контроля за их реализацией; 9) заключает соглашения в случае принятия соответствующего решения Правительством Пермского края; 10) осуществляет контроль за исполнением условий соглашений; 11) осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации и Пермского края [10]

Как показывает практика регионов по сопровождению подготовки и реализации проектов ГЧП, эту роль успешно выполняют так называемые институты развития, которые, как правило, функционируют в форме бюджетных или автономных учреждений или акционерных обществ с государственным участием. Последняя форма нашла применение в Пермском крае – это ОАО «Корпорация

развития Пермского края», 100% акций которого принадлежат региону. За Корпорацией развития с целью упрощения процедуры взаимодействия закреплена работа с инвесторами в режиме «одного окна» [13]. Свою миссию Корпорация развития формулирует как обеспечение эффективного содействия инвестиционному процессу на территории Пермского края [13], однако отдельно в рамках ГЧП концепция ее деятельности как института развития не представлена. Также роль института развития выполняет и краевое Агентство по инвестициям и внешнеэкономическим связям. Таким образом, наряду с отдельными функционирующими элементами модели управления ГЧП в Пермском крае стоит отметить отсутствие межведомственной рабочей группы и регламентированного порядка межведомственного взаимодействия.

Для объединения усилий государственных органов, бизнес-сообщества, экспертов для предварительной оценки целесообразности и необходимости реализации проектов авторами «Регионального ГЧП-стандарта» предлагается создавать в регионах совещательно-консультативные органы по развитию общественной инфраструктуры с привлечением внебюджетных средств [5]. Как правило, такие советы кроме обсуждения возможности реализации того или иного проекта и его целесообразности, также с учетом мнений экспертного сообщества и частных компаний готовят предложения и рекомендации по совершенствованию политики в сфере ГЧП.

При губернаторе Пермского края создан совет по улучшению инвестиционного климата в целях обеспечения стабильных условий осуществления инвестиционной деятельности, выработки мер по улучшению инвестиционного климата, координации деятельности исполнительных органов государственной власти по стимулированию инвестиционной деятельности, обеспечения равных прав инвесторов на получение государственной поддержки и обеспечения принципов гласности и открытости инвестиционных процессов [14]. В состав совета также могут входить представители общественных, научных и иных организаций, представители бизнес-сообществ. Совещательно-консультативным органом, обеспечивающим ГЧП, его можно будет считать только после конкретизации его деятельности по улучшению инвестиционного климата непосредственно в части ГЧП.

Конкретизация в части ГЧП отсутствует и в краевой Инвестиционной стратегии [2]. Анализ Стратегии показал (табл. 2), что развитие механизмов ГЧП является одной из задач инвестиционной политики региона, в Стратегии закреплены мероприятия и показатели эффективности по развитию нормативно-правовой базы и повышению квалификации, однако это лишь отдельные упоминания, поэтому их нельзя назвать концептуальными основами развития ГЧП. Вместе с тем принятие стратегии развития ГЧП, в том числе путем дополнения Инвестиционной стратегии разделом, посвященным концептуальным основам развития ГЧП, которой были бы определены приоритетные формы ГЧП, развитие источников финансирования и конкуренции, меры господдержки таких проектов, механизмы оценки, целевые показатели развития, система мониторинга и контроля за ходом реализации проекта, а также разработан план соответствующих мероприятий, будет способствовать эффективному развитию ГЧП в регионе.

Концептуальные основы развития ГЧП в Пермском крае

Подпункты рекомендации	Практика в Пермском крае
Формы ГЧП	Отдельно не урегулированы
Развитие нормативной правовой базы в сфере ГЧП	Задачи Инвестиционной стратегии Пермского края: формирование нормативной правовой базы ГЧП [2]
Развитие системы государственного и муниципального управления	Количество участников семинаров, мероприятий – один из показателей эффективности Инвестиционной стратегии [2]
Меры господдержки проектов ГЧП	Отдельно не урегулированы
Развитие источников финансирования проектов ГЧП	Отдельно не урегулировано
Совершенствование механизмов оценки проектов ГЧП	Не урегулировано
Развитие конкуренции в сфере ГЧП	Не урегулировано
Развитие системы мониторинга и контроля за ходом реализации проектов ГЧП	Не урегулировано
Целевые показатели развития ГЧП	Не утверждены
План мероприятий / дорожная карта	Не утверждены

Инвестиционный портал Пермского края [3] не содержит информации, непосредственно касающейся ГЧП, в том числе нормативной правовой базы, реестра проектов ГЧП, примеров успешных практик, т.е. не выполняет роли института ГЧП. Вместе с тем дополнение информационной площадки контентом в части ГЧП будет способствовать популяризации его механизмов через информационную открытость и публичность принимаемых решений.

Развитие ГЧП в регионе и эффективность реализации проектов ГЧП напрямую зависит от квалифицированных кадров. Анализ Инвестиционной стратегии показал: в 2014 г. участие в семинарах и мероприятиях по обмену опытом приняли 44 человека, на 2015 г. целевой показатель составляет 49 человек, на 2016 г. – 54, на 2017 г. – 55 [2]. При этом тематика ГЧП интегрирована в программы обучения в сферах инвестиций и инновационной экономики; какие содержательные блоки включены в образовательные программы из документов, находящихся в открытом доступе, выявить не удалось.

Региональная нормативная правовая база в сфере ГЧП

Федеральный закон о ГЧП [6] вступит в силу только 1 января 2016 г. В условиях его отсутствия на уровне регионов была потребность в создании дополнительной правовой базы, благодаря которой был обеспечен большой выбор вариантов структурирования проектов ГЧП – закона, который бы регу-

лировал взаимодействие участников процесса при отборе и подготовке проекта, порядок проведения конкурсных процедур и оговаривал возможные формы участия в проектах публичного партнера. Принятый в марте 2015 г. Закон Пермского края об основах ГЧП [10] на тот момент не противоречил нормам федерального законодательства, в целом соответствовал рекомендациям (табл. 3).

Таблица 3

Региональное законодательство в сфере ГЧП

Требования к региональному закону	Закон Пермского края «Об основах ГЧП в Пермском крае»
Отсутствие конкуренции с нормами федеральному законодательству	Противоречий федеральному законодательству нет
Возможность реализации проектов ГЧП на основе договорных форм	Предусмотрена
Соответствие проекту ФЗ	Проекту Федерального закона [11] в редакции второго чтения не противоречил; при этом принятому Федеральному закону от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [6] противоречит
Установление гибкого перечня обязательных и необязательных условий соглашения	Статья 8 «Основания участия и требования к содержанию соглашения», частью второй установлены обязательные условия соглашения о ГЧП, перечень закрытый. Перечень необязательных условий отсутствует
Возможность осуществления различных выплат частному партнеру	Статья 11 «Формы участия Пермского края в ГЧП», частью третьей закрепляется финансовое участие, в том числе, предоставление налоговых льгот, инвестиционного налогового кредита, государственных гарантий Пермского края, бюджетных инвестиций, субсидий, выкуп имущества, предусмотренного соглашением, финансирование или софинансирование расходов на разработку проектной документации
Возможность применения обеспечительных механизмов	Предусмотрена
Закрепление открытого перечня критериев конкурса	Статья 12 «Конкурс на право заключения соглашения», перечень критериев конкурса открытый
Закрепление гарантий прав частных инвесторов	Статья 15 «Гарантии прав частного и публичного партнеров при заключении и исполнении соглашений»

Так, региональным законом об основах ГЧП предусмотрена возможность реализации проектов ГЧП на основе договорных форм, что дает больше вариантов для взаимоотношений между партнерами; возможность осуществления различных выплат частному партнеру в том числе, инвестиционный налоговый кредит, бюджетные инвестиции, субсидии, выкуп имущества, предусмотренного соглашением, финансирование или софинансирование расходов на разработку проектной документации, также предусмотрена возможность применения обеспечительных механизмов и различных критериев конкурса, так как закреплен открытый перечень.

На момент проведения исследования региональный закон об основах ГЧП не был применим на практике в связи с отсутствием подзаконных правовых актов, необходимых для его реализации, которые должны быть приняты исполнительными органами государственной власти Пермского края, в том числе речь идет о документах, регламентирующих порядок участия Пермского края в ГЧП, порядок заключения соглашений ГЧП, о методике оценки эффективности участия региона в проектах ГЧП. В настоящее время региональный закон необходимо приводить в соответствие с федеральным, согласно актуализированному законодательству принимать необходимые подзаконные акты.

Стимулирование участия негосударственного сектора экономики в ГЧП

Как отмечают Е.В. Шадрина и Д.В. Виноградов, ГЧП обосновано тогда, «когда частный бизнес может извлечь из партнерства дополнительные выгоды, недоступные в рамках стандартного контракта» [21, с. 166]. Каждый регион к вопросу о том, чем заинтересовать частного партнера, подходит индивидуально, исходя из своей специфики.

Распространенная практика – это налоговые и неналоговые льготы, механизмы поддержки, например консультационные услуги, иные способы минимизации расходов и рисков частного партнера. Так, в ряде регионов, в том числе в Санкт-Петербурге и Ростовской области, предусмотрена компенсация из бюджета расходов на подключение объектов соглашений ГЧП к сетям инженерно-технического обеспечения [5]. В Пензенской области на период фактического срока окупаемости проекта для частного партнера установлены сниженные ставки по налогу на прибыль и по налогу на имущество организаций [5].

В Пермском крае также действует льгота по налогу на прибыль: ставка налога, подлежащего зачислению в бюджет Пермского края, установлена в размере 13,5% [7]. Однако ее применение не связано с условиями инвестирования или реализации проектов ГЧП (табл. 4).

Риски изменения законодательства и условий финансирования в ходе реализации проекта отражены в региональном законе об основах ГЧП, который содержит статью, посвященную гарантиям прав частного партнера. Кроме того, предусмотрено консультационное сопровождение инвестора в режиме «одного окна» [15].

Таблица 4

Меры стимулирования и поддержки частных инвесторов в Пермском крае

Возможные меры стимулирования	Практика в Пермском крае
Нивелирование рисков изменения условий финансирования и реализации проекта в ходе его исполнения	Статья 15. «Гарантии прав частного и публичного партнеров» [10]
Установление льготных условий налогообложения для частных партнеров	Отдельно налоговой льготы, распространяющейся на проекты ГЧП, нет. Действует льгота по налогу на прибыль: ставка налога, подлежащего зачислению в бюджет Пермского края, установлена в размере 13,5%
Льготное или безвозмездное подключение к коммунальным сетям и иным инженерным коммуникациям	Не предусмотрено
Оказание консультационных услуг для потенциальных частных партнеров на безвозмездной основе	Предусмотрено, осуществляется институтом развития – ОАО «Корпорация развития Пермского края» в режиме «одного окна»
Обеспечение свободного доступа потенциальных частных партнеров к информации об аналогичных реализованных проектах	В Законе Пермского края «Об основах ГЧП» отдельная статья посвящена информационному обеспечению осуществления ГЧП, однако на инвестиционном портале, официальных сайтах уполномоченного органа, института развития информация о реализованных проектах ГЧП не представлена

Актуальность развития институционального окружения подтверждается выводом исследования М.В. Кондратова и Р.И. Гарипова о том, что «повышение эффективности деятельности институтов, а также совершенствование существующих и формирование новых отношений в ходе деятельности институтов способствует эффективному развитию экономической системы» [4, с. 1911].

Исследование реализации в Пермском крае предложенных авторами «Регионального ГЧП-стандарта» рекомендаций позволило проанализировать институциональное окружение ГЧП в регионе и прийти к выводу о том, что назвать его в достаточной степени развитым нельзя. Далее изложен ряд предложений (табл. 5), нацеленных на совершенствование институтов ГЧП и их взаимодействия в Пермском крае.

Предложения по развитию институциональной среды в сфере ГЧП

Группы рекомендаций	Предложения по развитию институциональной среды
Планирование развития инфраструктуры и учет ГЧП в документах стратегического планирования	При разработке прогнозных документов Пермского края учесть показатели инфраструктурной обеспеченности и показатели развития общественной инфраструктуры
	Определить в Стратегии социально-экономического развития Пермского края целевые ориентиры по применению механизмов ГЧП
	Закрепить в региональных госпрограммах конкретные мероприятия по применению и развитию механизмов ГЧП, включить показатели по привлечению внебюджетных средств
Организация системы государственного и муниципального управления сферой ГЧП	В рамках совершенствования модели управления сферой ГЧП в регионе определить концепцию деятельности институтов развития в части ГЧП, порядок межведомственного взаимодействия
	Создать совещательно-консультативный орган по развитию общественной инфраструктуры с привлечением внебюджетных средств или наделить такими полномочиями созданный при губернаторе Пермского края Совет по улучшению инвестиционного климата
	Инвестиционную стратегию Пермского края дополнить разделом, посвященным основам (стратегии) развития ГЧП
	Дополнить информационную площадку, созданную в целях инвестиционной привлекательности, контентом, посвященным ГЧП
	Предусмотреть подготовку государственных гражданских служащих и муниципальных служащих по управлению проектами ГЧП
Региональная нормативная правовая база	Актуализировать закон Пермского края «Об основах ГЧП» в связи с изменением федерального законодательства
	Принять ряд подзаконных правовых актов, необходимых для реализации положений федерального и краевого законодательства
Стимулирование участия негосударственного сектора экономики в ГЧП	Расширить систему мер стимулирования и поддержки частных партнеров за счет дополнительной налоговой льготы, распространяющейся на проекты ГЧП, специальных условий подключения к коммунальным сетям и инженерным коммуникациям, обеспечения открытого доступа к информации о реализованных проектах

Так, можно говорить о том, что ГЧП в систему документов стратегического программирования частично интегрировано, однако использование механизмов ГЧП нельзя назвать систематизированным. Исходя из документов целеполагания, развитие ГЧП в Пермском крае не является механизмом достижения стратегических целей, однако в части региональных госпрограмм применение механизмов ГЧП в некотором объеме предусмотрено. Таким образом, для развития институциональной среды при разработке прогнозных документов Пермского края требуется учесть показатели инфраструктурной обеспеченности и показатели развития общественной инфраструктуры, в Стратегии социально-экономического развития Пермского края определить целевые ориентиры по применению механизмов ГЧП, а также закрепить в региональных госпрограммах конкретные мероприятия по применению и развитию механизмов ГЧП, включить показатели по привлечению внебюджетных средств.

Региональная нормативно-правовая база в сфере ГЧП нуждается в актуализации краевого законодательства в части приведения в соответствие с недавно принятым Федеральным законом № 224-ФЗ [6] и в принятии краевым Правительством подзаконных актов, в том числе, определяющих порядок ведения реестра заключенных соглашений о ГЧП и порядок осуществления мониторинга таких соглашений, а также порядок проведения переговоров с инициатором проекта ГЧП при рассмотрении публичным партнером предложения о реализации проекта ГЧП и ряд других.

Модель управления ГЧП в полной мере не выстроена. Функционируют отдельные ее элементы: определен уполномоченный орган и институты развития, предусмотрена работа с инвесторами через «одно окно». Дополнительно предлагается определить порядок межведомственного взаимодействия и концепцию деятельности институтов развития конкретно в рамках ГЧП, так как в настоящее время, они функционируют больше как институты развития инвестиционной привлекательности региона в целом.

Для таких элементов системы государственного управления в сфере ГЧП, как совещательно-консультативный орган, информационное сопровождение, подготовка квалифицированных кадров, также характерно то, что они функционируют в сфере инвестиционной политики, конкретизация в их деятельности в части ГЧП отсутствует. В связи с этим предлагается, во-первых, предусмотреть подготовку кадров отдельно по управлению проектами ГЧП. Во-вторых, Инвестиционную стратегию Пермского края предлагается дополнить разделом, посвященным основам (стратегии) развития ГЧП, где, в том числе выделить целевые показатели развития ГЧП и соответствующий план мероприятий. В-третьих, дополнить информационную площадку, созданную в целях инвестиционной привлекательности, контентом, посвященным ГЧП, в частности нормативно-правовой базой и реестром реализуемых проектов ГЧП. Полномочиями совещательно-консультативного органа по развитию общественной инфраструктуры с привлечением внебюджетных средств предлагается наделить или уже функционирующий при губернаторе Пермского края Совет по улучшению инвестиционного климата, или специально для этого созданный Совет по ГЧП.

Аналогична ситуация с системой мер стимулирования и поддержки – требуется ее расширение именно в части ГЧП. Так, предлагается рассмотреть возможность установления дополнительной налоговой льготы, распространяющейся на проекты ГЧП, специальных условий подключения к коммунальным сетям и инженерным коммуникациям, а также обеспечить открытый доступ к информации о реализованных проектах.

Полученные результаты исследования являются анализом текущей ситуации и могут быть использованы органами государственной власти Пермского края в целях стимулирования развития ГЧП.

Стоит отметить, что, согласно рейтингу регионов ГЧП [19], Пермский край относится к регионам с высоким потенциалом. Как отмечают авторы рейтинга [19], наибольший вес в оценке имеет такой фактор, как развитость институциональной среды, так как в настоящий момент ГЧП в России находится в стадии становления и развитость институциональной среды является наиболее важным компонентом для привлечения инвестиций в проекты ГЧП. Однако в случае с Пермским краем довольно высокие показатели (14-е место из 83 регионов) авторы рейтинга объясняют стабильной инвестиционной привлекательностью и высоким потенциалом для привлечения частных инвестиций в проекты ГЧП. Тем самым подтверждается вывод о том, что в существующем институциональном окружении, обеспечивающем инвестиционную привлекательность Пермского края, институты в сфере ГЧП необходимо выделить и конкретизировать.

Список литературы

1. *Воспроизводство и использование природных ресурсов* [Электронный ресурс]: гос. программа, утв. постановлением Правительства Пермского края от 3 окт. 2013 г. № 1330-п. URL: <http://www.perm.ru/files/gosprogramma.pdf> (дата обращения: 21.03.2015).
2. *Инвестиционная стратегия Пермского края на период до 2017 года* [Электронный ресурс]: постановление Правительства Пермского края от 15 дек. 2014 г. № 1458-п. URL: <http://www.investinperm.ru/> (дата обращения: 21.03.2015).
3. *Инвестиционный портал Пермского края* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.investinperm.ru/> (дата обращения: 21.03.2015).
4. Кондратов М.В., Гарипов Р.И. Теоретические подходы к понятию «институциональная среда» // *Фундаментальные исследования*. 2013. № 11. С. 1908–1911.
5. *Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства. Региональный ГЧП-стандарт* / под ред. П.Л. Селезнева [Электронный ресурс]. URL: <http://pppcenter.ru/assets/docs/ppp.pdf> (дата обращения: 21.03.2015).
6. *О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации* [Электронный ресурс]: федер. закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=182660> (дата обращения: 11.08.2015).

7. *О налогообложении* в Пермском крае [Электронный ресурс]: закон Пермской области от 30 авг. 2001 г. № 1685-296. URL: <https://www.referent.ru/129/34039> (дата обращения: 21.03.2015).

8. *О стратегическом планировании* в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. URL: <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html> (дата обращения: 21.03.2015).

9. *Об определении* уполномоченного органа на реализацию региональной политики в сфере государственно-частного партнерства и о внесении изменений в положение об Агентстве по инвестициям и внешнеэкономическим связям Пермского края [Электронный ресурс]: постановление правительства Пермского края от 1 июня 2015 г. № 339-п. URL: <http://garant-perm.ru/documents/doc1436167383/> (дата обращения: 10.07.2015).

10. *Об основах* государственно-частного партнерства в Пермском крае [Электронный ресурс]: закон Пермского края от 01 апр. 2015 г. № 457-ПК. URL: http://zsperm.ru/upload/iblock/265/457_PK_01042015.pdf (дата обращения: 21.03.2015).

11. *Об основах* государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: проект федер. закона № 238827-6. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=238827-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=238827-6) (дата обращения: 21.03.2015).

12. *Об утверждении* перечней показателей оценки эффективности деятельности и методик определения целевых значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года) [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 10 апр. 2014 г. № 570-р. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499089386> (дата обращения: 10.07.2015).

13. *Официальный сайт* ОАО «Корпорация развития Пермского края» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.investperm.ru/main/> (дата обращения: 21.03.2015).

14. *Положение* о Совете по улучшению инвестиционного климата в Пермском крае [Электронный ресурс]: указ губернатора Пермского края от 25 нояб. 2014 г. № 201. URL: <http://permkrai.info/2014/11/25/p1603.htm> (дата обращения: 21.03.2015).

15. *Порядок* административного сопровождения инвестиционных проектов, реализуемых или планируемых к реализации на территории Пермского края [Электронный ресурс]: постановление Правительства Пермского края от 29 нояб. 2013 г. № 1671-п. URL: <http://www.investinperm.ru/upload/iblock/967/Одно%20окно.pdf> (дата обращения: 21.03.2015).

16. *Программа* социально-экономического развития Пермского края на 2012–2016 годы [Электронный ресурс]: закон Пермского края от 20 дек. 2012 г. № 140-ПК. URL: <http://www.perm.ru/images/banners/140-20.12.12.pdf> (дата обращения: 21.03.2015).

17. *Развитие* здравоохранения [Электронный ресурс]: гос. программа, утв. постановлением Правительства Пермского края от 3 окт. 2013 г. № 1319-п. URL: <http://docs.cntd.ru/document/494904083> (дата обращения: 21.03.2015).

18. Развитие сельского хозяйства и устойчивое развитие сельских территорий [Электронный ресурс]: гос. программа, утв. постановлением Правительства Пермского края от 3 окт. 2013 г. № 1320-п. URL: <http://agro.permkrai.ru/press/news/2013/10/02/102262/> (дата обращения: 21.03.2015).

19. Рейтинг регионов ГЧП 2014. Развитие государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://pppcenter.ru/assets/docs/raytingreg2014.pdf> (дата обращения: 23.04.2015).

20. Стратегия социально-экономического развития Пермского края до 2026 года [Электронный ресурс]: постановление Законодательного Собрания Пермского края от 01 дек. 2011 г. № 3046. URL: <http://www.perm.ru/?id=1000183> (дата обращения: 21.03.2015).

21. Шадрина Е.В., Виноградов Д.В. Законодательство о ГЧП: экономическое обоснование и мировая практика // Вопр. гос. и муницип. управления. 2013. № 4. С. 164–188.

Получено 18.08.2015.

References

1. Perm (2013), *Vosproizvodstvo i ispol'zovanie prirodnih resursov* [Reproduction and use of natural resources]: public program approved resolution of the Government of Perm krai no. 1330-p dated 3 October 2013, available at: <http://www.perm.ru/files/gosprogramma.pdf> (Accessed 21 March 2015).

2. Investinperm (2014), *Investicionnaya strategiya Permskogo kraja na period do 2017 goda* [Investment strategy of Perm krai till 2017 year]: resolution of the Government of Perm krai no. 1458-p dated 15 December 2014, available at: <http://www.investinperm.ru/> (Accessed 21 March 2015).

3. The Investment Portal of Perm Krai (2015), available at: <http://www.investinperm.ru/> (Accessed 21 March 2015).

4. Kondratov, M.V. and Garipov, R.I. (2013), “Theoretical approaches to the concept of the institutional environment”, *Fundamental research*, no. 11, pp. 1908–1911.

5. Guidelines for the Development of the Institutional Environment of Public Private Partnership (2014), available at: <http://pppcenter.ru/assets/docs/ppp.pdf> (Accessed 21 March 2015).

6. Consultant (2015), *O gosudarstvenno-chastnom partnerstve, municipal'no-chastnom partnerstve v Rossijskoj Federacii i vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii* [On public-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation, and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation], Federal Law no. 224-FZ dated 13 July 2015, available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=182660> (Accessed 11 August 2015).

7. Referent (2001), *O nalogooblozhenii v Permskom krae* [About a taxation in Perm krai], Law of Perm krai no. 1685-296 dated 30 August 2001, available at: <https://www.referent.ru/129/34039> (Accessed 21 March 2015).

8. Rg (2014), *O strategicheskoy planirovanii v Rossijskoj Federacii* [About strategic planning in Russia], Federal Law no. 172-FZ dated 28 June 2014, available at: <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html> (Accessed 21 March 2015).

9. Garant (2015), *Ob opredelenii upolnomochennogo organa na realizaciyu regional'noj politiki v sfere gosudarstvenno-chastnogo partnerstva I o vnesenii izmenenij v polozhenie ob agentstve po investitsiyam i vneshnee'konomicheskim svyaziyam Permskogo kraja* [On the definition of the authorized body for the implementation of regional policy in the field of public-private partnership and about changing The rule of the Agency for investment and foreign economic relations of Perm krai], resolution of the Government of Perm krai no. 339-p dated 1 June 2015, available at: <http://garant-perm.ru/documents/doc1436167383/> (Accessed 10 July 2015).

10. Zsperm (2015), *Ob osnovah gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Permskom krae* [About basis of public-private partnership in the Perm krai], Law of Perm krai no. 457-PK dated 1 April 2015, available at: http://zsperm.ru/upload/iblock/265/457_PK_01042015.pdf (Accessed 21 March 2015).

11. The official site of The State Duma of Russian Federation (2015), *Draft of Federal Law On public-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation*, available at: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=238827-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=238827-6) (Accessed 21 March 2015).

12. Docs (2014), *Ob utverzhdenii perechnej pokazatelej ocenki e'ffektivnosti deyatel'nosti I metodik opredeleniya celevyh znachenij pokazatelej ocenki e'ffektivnosti deyatel'nosti rukovoditelej organov ispolnitel'noj vlasti po sozdaniyu blagopriyatnykh uslovij vedeniya predprinimatel'skoj deyatel'nosti (do 2018 goda)* [On approval of lists of indicators to measure the effectiveness and methods and the definition of target values of indicators to measure the effectiveness of the heads of executive authorities to create favorable conditions for business activities (till 2018)], disposal of the Government of Perm krai no. 570-r dated 10 April 2014, available at: <http://docs.cntd.ru/document/499089386> (Accessed 21 March 2015).

13. The official site of The Corporation for the Development of Perm krai (2015), available at: <http://www.investperm.ru/main/> (Accessed 21 March 2015).

14. Permkrain (2014), *Polozhenie o sovete po uluchsheniyu investitsionnogo klimata v permskom krae* [The rule of the council on improving the investment climate in the Perm krai], Decree of governor of Perm krai no. 201 dated 25 November 2014, available at: <http://permkrai.info/2014/11/25/p1603.htm> (Accessed 21 March 2015).

15. Investinperm (2013), *Poryadok administrativnogo soprovozhdeniya investitsionnykh proektov, realizuemykh ili planiruemykh k realizacii na territorii Permskogo kraja* [The administrative procedure of investment projects in Perm krai], Resolution of the Government of Perm krai no. 1671-p dated 29 November 2013, available at: <http://www.investinperm.ru/upload/iblock/967/Одно%20окно.pdf> (Accessed 21 March 2015).

16. Perm(2012), *Programma social'no-e'konomicheskogo razvitiya Permskogo kraja* [A program of socio-economic development of the Perm krai], Law of Perm krai no. 140-PK dated 20 December 2012, available at: <http://www.perm.ru/images/banners/140-20.12.12.pdf> (Accessed 21 March 2015).

17. Docs (2013), *Razvitie zdavoohraneniya* [Health development], public program approved resolution of the Government of Perm krai no. 1319-p dated 3

October 2013, available at: <http://docs.cntd.ru/document/494904083> (Accessed 21 March 2015).

18. AgroPermkrain (2013), *Razvitie sel'skogo hozyajstva i ustojchivoe razvitie sel'skih territorij* [Development of agriculture and sustainable rural development], public program approved resolution of the Government of Perm krai no. 1320-p dated 3 October 2013, available at: <http://agro.permkrai.ru/press/news/2013/10/02/102262/> (Accessed 21 March 2015).

19. A Rating of Regions of Public Private Partnership in 2014. PPP development in the Russian Regions (2015), available at: <http://pppcenter.ru/assets/docs/raytingreg2014.pdf> (Accessed 23 April 2015).

20. Perm (2011), *Strategiya social'no-e'konomicheskogo razvitiya Permskogo kraya do 2026 goda* [A strategy of socio-economic development of the Perm krai till 2026 year], Resolution of the Legislative Assembly of Perm krai no. 3046 dated 1 December 2011, available at: <http://www.perm.ru/?id=1000183> (Accessed 21 March 2015).

21. Shadrina, E.V. and Vinogradov, D.V. (2013), "PPP legislation an economic justification and international experience", *Public administration Issues*, no. 4, pp. 164–188.

AN INSTITUTIONAL ENVIRONMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: EXPERIENCE OF PERM KRAI

Irina V. Romodina

Perm branch of the National Research University Higher School of Economics,
37a Gagarin blvd, Perm, 614000, Russia
E-mail: IVRomodina@hse.ru

Maksim V. Silin

Perm branch of the National Research University Higher School of Economics,
37a Gagarin blvd, Perm, 614000, Russia
E-mail: silinmv@gmail.com

Igor Y. Merzlov

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
E-mail: imerzlov@yandex.ru

The paper is dedicated to the analysis of institutional environment of public-private partnership (PPP). Research aims to evaluate the development of the institutional environment of PPPs in Perm Krai. For this purpose, the recommendations of regional PPP standard (developed by the Centre for Development of PPP jointly with the Ministry of Economic Development of the Russian Federation) were compared to the realities in the region. The information of the current situation in Perm Krai was obtained through the analysis of legal acts and data placed in the official sources in public domain. In order to identify the institutional environment, which provides the benefits of public-private partnerships, regional legal framework and integration of PPP in the regional strategic planning documents were analyzed. Also the way public administration

system is organized in the field of PPP and measures to stimulate private sector for PPP were inspected. The results of the analysis can be used by public authorities of Perm Krai as recommendations to stimulate the development of PPPs.

Key words: public-private partnership (PPPs); institutional environment; administration system of PPP's; regional legal framework of PPP's