

«УТВЕРЖДАЮ»
ПРОРЕКТОР
ФГБОУ ВО «Российская
академия народного хозяйства
и государственной службы при
Президенте Российской Федерации»



А.М. Марголин

«*Марголин*» 2023 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Федерального государственного бюджетного образовательного
учреждения высшего образования
«Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

Диссертация «Государственная политика развития муниципально-частного партнерства в Российской Федерации: особенности формирования и тенденции реализации» по специальности 5.5.2. «Политические институты, процессы, технологии» выполнена на кафедре политологии и политического управления соискателем ученой степени кандидата политических наук Гапоновым Петром Владимировичем.

Гапонов Петр Владимирович является соискателем РАНХиГС по направлению 5.5.2. «Политические институты, процессы, технологии» кафедры политологии и политического управления.

В 2020-2021 г.г. Гапонов Петр Владимирович успешно сдал кандидатский минимум и получил справку № 18-п/2021 от 11.09.2021 г. о том, что он сдал кандидатские экзамены без освоения программы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре по направлению подготовки 41.06.01 – «Политические науки и регионоведение» по направленности «Политические институты, процессы и технологии».

Научный руководитель – кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры политологии и политического управления ИОН РАНХиГС Сергеева Светлана Леонидовна.

В диссертации Гапонова П.В. поставлены и решены следующие **научные задачи**:

- систематизированы парадигмы государственной политики в контексте научных подходов к муниципально-частному партнерству;
- представлены теоретико-методологические подходы к изучению муниципально-частного партнерства с учетом воздействия происходящих политических процессов;
- аккумулирован опыт политики зарубежных стран в области формирования и реализации проектов муниципально-частного партнерства;
- определена взаимосвязь политического и нормативно-правового аспектов регулирования в сфере развития муниципально-частного партнерства и возможность их влияния друг на друга;
- выявлены особенности развития механизмов муниципально-частного партнерства и развития инфраструктуры муниципалитетов в рамках реализуемых государством программ;
- рассмотрены российские региональные проекты муниципально-частного партнерства;
- спрогнозированы тенденции и предложены перспективные направления развития муниципально-частного партнерства в России с учетом мировых практик.

Диссертация Гапонова П.В. соответствует пунктам **паспорта научной специальности 5.5.2.** - «Политические институты, процессы, технологии»: п. 1. Политика как сфера общественной жизни: структура и функции политики; п. 3. Политическая власть: природа, сущность и функции, легитимность. Властный процесс и политические институты; п. 5. Политическое поведение и участие: артикуляция, агрегирование интересов, формы мобилизации; п. 8. Политические институты: формирование, развитие и современные

трансформации; п. 10. Территориально-политические формы организации государства; п. 11. Региональное измерение политики и политического управления; п. 14. Политический процесс: сущность, источники, структура, социальные основания и средовые факторы.

Работа выполнена лично автором. Диссертационное исследование готовилось автором самостоятельно. Его основные и промежуточные положения апробировались в ходе выступления автора с докладом на региональной научно-практической конференции в Челябинском филиале РАНХиГС при Президенте РФ. Автором был собран и проработан значительный объем научной литературы по теме, проведен анализ степени научной разработанности данной проблемы, сформулированы по итогам проведенного исследования выводы, составляющие научную новизну, даны рекомендации, представляющие как теоретический, так и практический интерес.

Актуальность темы исследования. В целях реализации мер по формированию, обеспечению и последующей реализации государственной политики в сферах, направленных на прорывное научно-технологическое и социально-экономическое развитие современной России, а также создания комфортных условий для жизни граждан перед органами государственной и муниципальной власти поставлены задачи повышения эффективности использования бюджетных средств и развития механизмов привлечения частных инвестиций для реализации государственных и муниципальных инфраструктурных проектов.

Указанные задачи нашли свое отражение в том числе и в таком фундаментальном для системы государственного управления современной России документе, как Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», а также принятых в целях его реализации национальных проектах (программах) в сфере демографии, здравоохранения,

образования, жилья и городской среды, экологии, науки, культуры, дорожного строительства, предпринимательской инициативы и др.

Эффективное и своевременное решение поставленных задач требует скоординированной работы органов законодательной и исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях. В этой связи особого внимания заслуживает ряд отдельных локальных целевых показателей вышеназванных программ (проектов), находящихся в зоне ответственности муниципальной власти, а именно:

- обеспечение оптимальной доступности для населения медицинских организаций;
- создание условий для раннего развития детей в возрасте до трех лет;
- повышение комфортности и качества городской среды;
- развитие механизмов обращения с отходами производства и потребления;
- увеличение доли автомобильных дорог регионального и муниципального значения;
- создание (реконструкция) культурно-образовательных и музейных учреждений в городах и сельских поселениях;
- формирование устойчивой и безопасной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры высокоскоростной передачи данных, доступной для всех организаций и домохозяйств.

Таким образом, политологический аспект исследования проблематики формирования и реализации государственной политики в сфере муниципально-частного партнерства позволяет в определенной мере усовершенствовать понимание существующего инструментария обеспечения принятых политических решений в контексте решения глобальной задачи – сбалансированного развития территорий современной России, что, в свою очередь, оказывает положительное влияние на сохранение стабильности

политической системы. Значимость так называемого «социального эффекта» от реализуемых как государственной, так и муниципальной властью мер, направленных на улучшение качества жизни граждан, становится краеугольным камнем формирования соответствующего лояльного электората.

При этом муниципально-частное партнерство, являясь одним из инструментов обеспечения устойчивого взаимовыгодного сотрудничества государства и бизнеса, также выполняет функционал формирования институциональных и нормативных правовых основ таких взаимоотношений, что приобретает дополнительную актуальность в контексте необходимости исполнения так называемого «социального договора» между властью и обществом.

По результатам написания диссертационного исследования автором были сформулированы положения, представляющие **научную новизну**:

1. Обосновано, что принцип единства публичной власти, закрепленный в обновленной Конституции Российской Федерации, несет серьезный потенциал повышения эффективности решения задач в общественно значимых сферах жизни населения, проживающего на соответствующей территории. В контексте рассмотрения муниципально-частного партнерства установлено, что:

- а) поправки в Конституцию РФ не закрывают пробелы законодательной основы партнёрства такого рода, однако служат нормативным фундаментом для дальнейшей работы в этом направлении, который даст эффект более мощного катализатора в механизмах опережающего развития муниципальной инфраструктуры;
- б) повышение эффективности муниципальной политики является приоритетом государства в условиях новых вызовов и проблем. При этом сотрудничество муниципалитетов и бизнеса вполне способно решить многие инфраструктурные и социальные задачи муниципальных образований, однако без активной региональной политики развития муниципально-частного партнерства его расширение до существенных масштабов вряд ли представляется возможным.

2. Аргументировано, что политический аспект регулирования системы взаимодействия государственной и муниципальной власти в части эффективного и целесообразного распределения полномочий, компетенций и материальных ресурсов, является одним из базовых элементов для формирования государственной политики оптимального развития регионов.

а) Так, действенная система функционирования механизмов муниципально-частного партнерства предполагает наличие инструментов результативной обратной связи, что не в полной мере учтено в реализуемой модели муниципально-частного партнерства и выражается в отсутствии возможности прямого взаимодействия муниципальных властей с федеральным центром;

б) эффективность обратной связи обусловлена уровнем компетенции региональных властей и имеющейся финансовой зависимостью муниципалитетов, что снижает возможности инициации проектов партнерства.

3. Установлено, что зарубежный опыт формирования и реализации проектов муниципально-частного партнерства демонстрирует устойчивую тенденцию расширения областей применения такого партнерства ввиду подтвержденного экспертными оценками положительного влияния на общественно-политическую ситуацию, а также на повышение качества и условий жизни граждан, а именно: а) зарубежный опыт демонстрирует потенциал реализации механизмов муниципально-частного партнерства в контексте развития объектов социально-значимой инфраструктуры на периферии; б) экстраполяция зарубежной практики муниципально-частных проектов на российскую почву в настоящее время возможна только в том случае, если она соответствует законодательству Российской Федерации и специфике ее применения с учетом российских особенностей.

4. Представлены условия, способствующие повышению эффективности взаимодействия муниципальной власти и частного инвестора в целях реализации имеющихся государственных проектов (программ) в современной России на уровне муниципальной компетенции, предполагающие следующее:

а) выстраивание моделей муниципально-частного партнерства с учетом интересов частного инвестора и предоставления реальных гарантий относительно инвестиций; б) совершенствование мер государственного управления в сфере муниципально-частного партнерства должно носить комплексный характер, который заключается в поиске взаимовыгодных моделей регулирования партнерства со стороны как государственной, так и муниципальной власти.

5. Обоснованы факторы реализации российских региональных проектов муниципально-частного партнерства и их взаимосвязь с политическими и экономическими процессами на региональном уровне, а именно:

а) современная практика реализации проектов муниципально-частного партнерства демонстрирует тренд в сторону инфраструктурных проектов в жилищно-коммунальной сфере, в то время как наличие проектов в социальном и образовательном секторе представляется не менее значимым; б) реализация значимых муниципально-частных проектов создает положительный социально-экономический эффект и способствует снижению социальной напряженности, протестной активности, в целом благоприятно отражается на социально-политической стабильности.

6. Определены и аргументированы дальнейшие тенденции развития муниципально-частного партнерства в России, обусловленные дефицитом финансовых средств и ограничениями полномочий муниципальных органов власти. Вместе с этим, выработаны предложения по совершенствованию государственной политики в этой сфере с учетом международных практик и нивелирования выявленных рисков, которые заключаются в следующем:

а) расширение круга управленческих компетенций ответственных должностных лиц муниципалитетов в сфере развития муниципально-частного партнерства в России; б) интеграция муниципально-частного партнерства в систему региональных инфраструктурных проектов и программ, что может стать драйвером развития и поддержки социальной сферы в муниципальных

образованиях при условии политического урегулирования сдерживающих факторов.

Положения, выносимые на защиту:

1. Муниципально-частное партнерство является одним из действенных механизмов государственной политики, направленной на решение задач сбалансированного и эффективного регионального развития. Принимая во внимание закрепленную в обновленной Конституции Российской Федерации новую форму взаимодействия муниципальной и государственной власти – принцип единства публичной власти, сформированную нормативно-правовую базу, регулирующую механизмы муниципально-частного партнерства, не в полной мере учитывает недостаточность финансирования муниципалитетов в контексте взаимосвязи решаемых муниципальной властью задач и имеющихся полномочий.

2. Мировой опыт развития муниципально-частного партнерства позволяет говорить о партнерстве не только в контексте способа экономии бюджетных средств, но и как об одном из критериев эффективности реализуемой государством антикоррупционной политики. В этой связи следует обратить внимание на взаимосвязь результативности внедряемых государством практик во взаимодействии с частным сектором и уровнем коррупции в государственном аппарате – чем ниже уровень коррупции, тем более результативно взаимодействие государственного аппарата и частного бизнеса.

3. Повышение уровня взаимодействия муниципальной власти и частного партнера необходимо развивать через совершенствование нормативной правовой базы муниципально-частного партнерства в части развития полномочий муниципальных властей для решения возникающих вопросов в ходе реализации проектов. Осуществление такого подхода окажет положительное влияние на инвесторов, которые испытывают трудности в построении долгосрочных планов относительно проектов, связанных с реализацией на муниципальном уровне глобальных государственных программ.

4. Функционирующая система утверждения и последующего контроля за проектами муниципально-частного партнерства исключает возможность прямого взаимодействия муниципалитетов и федеральных органов исполнительной власти, что приводит к усилению зависимости муниципальной власти от властей субъекта Российской Федерации и столкновению интересов между местными властями различных уровней. Сложившаяся ситуация позволяет говорить о необходимости совершенствования системы государственного управления в сфере муниципально-частного партнерства в части создания отдельного федерального органа исполнительной власти под эгидой Министерства экономического развития России – Федерального агентства публично-частного партнерства.

5. Реализация проектов муниципально-частного партнерства в современной России наглядно отражает наиболее проблемную точку экономических систем абсолютного большинства российских регионов – жилищно-коммунальное хозяйство, при определенных условиях именно ЖКХ провоцирует рост протестных настроений на региональном уровне. В этой связи, уделяя такое пристальное внимание сфере ЖКХ в ущерб остальным сферам, региональная власть использует механизмы муниципально-частного партнерства не как один из инструментов регионального развития, а как инструмент поддержания и сохранения властных функций, а также сокрытия неэффективного управления муниципальной собственностью. При этом игнорирование возможностей партнерства в сфере спорта, культуры, отдыха, IT-технологий и т.д. снижает привлекательность региона с точки зрения его общего потенциала и, тем самым, не позволяет говорить о решении стратегической задачи – сбалансированного регионального развития.

6. К основным компетенциям органов местного самоуправления относится проблематика решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Однако бюджеты муниципальных образований зачастую не позволяют реализовать имеющиеся потребности. В

этой связи, муниципальные власти вынуждены изыскивать иные источники финансирования для решения поставленных задач сбалансированного развития регионов, что особенно актуально в рамках электоральных циклов, в целях формирования позитивного имиджа власти. Одним из таких источников являются финансовые средства частных инвесторов, привлечение которых в муниципальные проекты позволяет решить не только проблемы инфраструктурного развития муниципалитета, но и повысить уровень эффективности социальной политики через строительство/реконструкцию объектов социального значения.

7. Выработанные предложения по совершенствованию государственной политики в сфере муниципально-частного партнерства обусловлены сложившейся, как мировой, так и российской тенденцией в исследуемой сфере, и заключаются в реализации комплекса мер институционального, административного и нормативно-правового характера, а именно:

- имплементации в стратегические документы политики регионального развития Российской Федерации;
- привлечение ресурсных возможностей институтов развития;
- развития региональной нормативной-правовой базы МЧП, учитывающей специфику конкретного региона (налогового, земельного, кредитно-финансового законодательства, позволяющие устанавливать режим максимального благоприятствования (преференций) инвесторам;
- внедрение показателей КРІ по МЧП для глав муниципальных образований.

Теоретическая значимость работы состоит в том, что основные положения и выводы позволяют выявить особенности реализации государственной политики в области муниципально-частного партнерства. Они помогают объяснить условия и порядок взаимодействия заинтересованных акторов в рамках механизмов реализации публично-частного партнерства и, в определенной мере, спрогнозировать потенциальные риски. Предложенные в

исследовании подходы позволяют расширить понимание логики становления муниципально-частного партнерства в существующем виде и спрогнозировать тенденции дальнейшего развития в динамике происходящих политических процессов.

Практическая значимость работы состоит в том, что материалы исследования, в том числе введенные в оборот эмпирические данные, могут представлять определенный интерес для российских политических партий и объединений, в программах которых вопросы развития инвестиционной привлекательности регионов не всегда отражены в достаточном объеме. Фактический материал диссертации может быть использован непосредственно в практической законотворческой и административно-управленческой деятельности органов муниципальной и государственной власти Российской Федерации.

Степень достоверности положений и результатов проведенных исследований.

Данное диссертационное исследование характеризуется наличием четкой структуры, логической связи между объектом, предметом, целью, задачами и положениями. Диссертационное исследование отвечает всем требованиям, предъявляемым к диссертационным исследованиям. Работа написана грамотным научным языком, автором продемонстрировано умение работать со специальной литературой, делать самостоятельные выводы и профессиональные важные рекомендации.

Основные положения и выводы автора изложены в 5 публикациях. Из них 4 в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Одна статья опубликована в научном ежегоднике по итогам конференции «Региональное пространственное развитие: неравномерность vs. устойчивость» Центра анализа и прогнозирования Челябинского филиала РАНХиГС при Президенте РФ. Материалы диссертации, опубликованные автором, включают:

Гапонов П.В. Государственно-частное и муниципально-частное партнерство в контексте политики регионального развития современной России // Научный ежегодник по итогам конференции «Региональное пространственное развитие: неравномерность vs. устойчивость» Центра анализа и прогнозирования Челябинского филиала РАНХиГС при Президенте РФ. № 1 (3), 2019, С. 146-149.

Гапонов П.В. Особенности государственной политики в области муниципально-частного партнерства в современной России: перспективные направления развития // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. № 1, 2020, С. 291-296.

Гапонов П.В. Проблемы и перспективы развития муниципально-частного партнерства в России // Вестник Российской нации, № 1 (71), 2020, С. 110-117.

Сергеева С.Л., Гапонов П.В. Практика реализации проектов на основе муниципально-частного партнерства в Российской Федерации и странах Европейского Союза: сравнительный анализ // Вопросы политологии, № 3, 2020, С. 832-844.

Гапонов П.В. Механизмы муниципально-частного партнерства в Российской Федерации: политико-правовой аспект // Вопросы политологии, № 6, 2020, С. 1810-1821.

Материалы исследования использовались соискателем в рамках профессиональной деятельности в муниципальном образовании со статусом городского округа Подольск.

На основании вышеизложенного диссертация на тему: «Государственная политика развития муниципально-частного партнерства в Российской Федерации: особенности формирования и тенденции реализации» Гапонова Петра Владимировича рекомендуется к защите на соискание ученой степени кандидата политических наук по специальности 5.5.2. «Политические институты, процессы, технологии».

Заключение принято на заседании экспертной группы Факультета политических исследований Института общественных наук РАНХиГС. На заседании присутствовали 7 человек: «за» - 7, «против» - нет.

Протокол от «14» ноября 2022 г. № 17

Заведующий кафедрой политологии
и политического управления
ИОН РАНХиГС



Г.С. Климова

И.о. директора
Института общественных наук
РАНХиГС



П.Е. Голосов