

В Диссертационный совет ФГБОУ ВО
«Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте
Российской Федерации»
119571, г. Москва, проспект Вернадского, д.82

ОТЗЫВ

члена диссертационного совета

Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации на диссертацию Гапонова Петра Владимировича «Государственная политика развития муниципально-частного партнерства в Российской Федерации: особенности формирования и тенденции реализации», представленную на соискание ученой степени кандидата политических наук по специальности 5.5.2 – «Политические институты, процессы, технологии»

Актуальность темы, которую разрабатывает Гапонов П.В., несомненна. Трудно не согласиться с тезисом о том, что прорывное научно-технологическое и социально-экономическое развитие современной России, а также создание комфортных условий для жизни граждан требует от органов государственной и муниципальной власти повышения эффективности использования бюджетных средств и развития механизмов привлечения частных инвестиций для реализации государственных и муниципальных инфраструктурных проектов. А политологический фокус 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. Кроме того, нынешний глобальный кризис и вызванные им социально-экономические трудности обострили и без того злободневные проблемы государственного управления, среди которых и недостаток финансирования региональных бюджетов, и, в особенности, муниципальных образований. В этой связи развитие механизмов

муниципально-частного партнерства, приобретают дополнительную актуальность

Работа логично и доказательно выстроена. Она состоит из введения, двух глав, 7 параграфов, заключения, приложения и списка литературы. Предмет исследования: государственная политика развития муниципально-частного партнерства в современной России, как и ее цель: выявление современной практики формирования и тенденций развития государственной политики в сфере муниципально-частного партнерства в Российской Федерации вместе с четко сформулированными задачами и положениями для защиты в целом успешно решены. Работа содержит новизну.

Автор доказывает гипотезу, что развитие механизмов муниципально-частного партнерства в российских регионах позволяет решать проблему сбалансированного регионального развития без увеличения бюджетных расходов, что представляется достаточно значимым для повышения эффективности экономической политики государства, особенно в свете различных кризисных явлений (падение цен на углеводороды, санкции, инфекционные риски). Привлечение частных инвестиций в такие значимые для общества области, находящиеся при этом в ведении «муниципальных компетенций», как, например, ЖКХ и социальная инфраструктура, оказывает положительное влияние на отношение населения к власти, следовательно, реализация такого механизма выступает в качестве одного из факторов обеспечения стабильности политической системы региона. Одновременно возможность создавать привлекательные условия для участия капитала в жизни региона, муниципалитета становится одним из критериев оценки эффективности региональной и местной власти.

В этих целях **в первой главе**, которая призвана решать теоретико-методологические подходы к анализу государственной политики развития муниципально-частного партнерства Гапонов П.В. рассматривает *телеологический, деятельностный, системный подходы* к региональной политике. Дает определение как региональной, так и муниципальной

политики, которая хоть и не является видом государственной политики и не входит в государственный уровень управления, однако теперь тесно связана с ним. благодаря внесенным в Конституцию РФ поправок, в части того, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, а также органов государственной власти». Теперь госорганы могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, компенсировать дополнительные расходы, которые несут муниципальные власти в случаях выполнения совместных проектов с органами государственной власти. Это позволяет интегрировать муниципалитеты в систему реализации государственной политики местного значения.

При анализе региональной политики автор отмечает, что она в мировой и российской политической практике формируется, опираясь на актуальные научные теории как то: *теория кумулятивной причинности* основывается на той позиции, что при отсутствии государственного контроля над региональным развитием, будет увеличиваться разница в социально-экономическом положении регионов, нося дивергентный характер; *теория несбалансированного роста* исходит из концентрации регионального развития на определенных территориях в ущерб другим; *теория опорных регионов* доказывает свою применимость лишь в развивающихся странах, так как там разрывы в региональном развитии гораздо больше, чем в развитых странах; *теория агломераций*, отрицая региональную политику, доказывает возникновение агломераций из-за регулирования рынка при высоких транспортных издержках и для того чтобы сократить транспортные расходы, организации базируются в тех локациях, где наибольшая концентрация рабочей силы; *неоклассическая теория* - антагонист теории кумулятивной причинности и ее главный смысл в том, что при отсутствии государственного вмешательства и системной региональной политики, региональный рост

вполне возможен, и в этом случае даже будет тяготеть к однородности и сближению индикаторов валового регионального продукта, то есть будет носить конвергентный характер: *теория механизмов регионального развития* утверждает постоянную дилемму между экономической эффективностью и балансом в развитии между регионами.

По убеждению соискателя, эти теоретико-методологические подходы к региональной политике принимались во внимание при разработке Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. В этом документе в качестве одной из целевых установок развития отмечено обеспечение сбалансированного устойчивого развития государства при сокращении межрегиональных различий в уровне и качестве жизни граждан, ускорении экономического роста и технологического развития. В качестве приоритетного направления указано создание и повышение доступности различной инфраструктуры. Одним из эффективных механизмов регионального и муниципального развития, который способен обеспечить приток инвестиций в различные сферы народного хозяйства и является государственно-частное партнерство (ГЧП) и муниципально-частное партнерство (МЧП), которые связаны друг с другом. Муниципальная политика является приоритетом в условиях новых вызовов и хронических для неё проблем, одна из главных - это нехватка финансовых средств.

Гапонов П.В. подробно анализирует в этой главе также понятие, сущность, и функции муниципально-частного партнерства; сложившиеся системы взаимодействия публичной власти и частных лиц: *откупную систему, систему трастов, концессии*. Последняя система нашла широкое применение как в России, так за рубежом.

Отмечает, что принципы организации муниципально-частного партнерства и государственно-частного партнерства в существенной мере схожи и, по сути, отличаются лишь принадлежностью предмета соглашения о партнерстве. Если предмет соглашения находится в собственности органов местного самоуправления, то партнерство является муниципально-частным,

если предмет соглашения является государственной собственностью, например, федеральной собственностью или собственностью субъекта государственного устройства, то в таком случае партнерство можно считать государственно-частным. Иными словами, предметом публично-частного партнерства всегда выступает государственная (муниципальная) собственность либо услуга, оказываемая органами власти субъектам экономики. В итоге он приходит к выводу, что муниципально-частное партнерство есть сформировавшийся механизм легитимного взаимодействия местной власти и частного капитала, где местная власть выступает гарантом соблюдения публично-частного договора, исполняемого частным лицом по ее заказу в целях исполнения социального контракта государства и общества.

В этой же главе автор подробно рассматривает зарубежную практику этих отношений и утверждает: она достаточно убедительно демонстрирует, что совершенствование мер государственного управления за рубежом в сфере муниципально-частного партнерства носит комплексный характер, который заключается, в том числе, в поиске взаимовыгодных моделей регулирования партнерства со стороны как государственной, так и муниципальной власти, а также в учете интересов частного инвестора и предоставления реальных гарантий относительно инвестиций.

Особый интерес вызывает *вторая глава*, где дается подробный анализ формирования и реализации государственной политики развития муниципально-частного партнерства в России. Автор делит ее содержательно на четыре параграфа: политико-правовые основы формирования и реализации муниципально-частного партнерства в современной России; муниципально-частное партнерство как инструмент развития инфраструктуры муниципалитетов; особенности реализации российских региональных проектов муниципально-частного партнерства и тенденции и перспективные направления развития муниципально-частного партнерства в России. Доказательность исследованию придает то, что автор анализирует опыт МЧП на примере многих регионов, в частности: Подмосковья,

Башкортостана, Сибири и др. В научный оборот им введен ряд неизвестных широко статистических данных, характеризующих особенности муниципально-частного партнерства в Российской Федерации. Фактором риска реализуемой государственной политики выступают зависимые в финансовом и административном плане от центра муниципальные образования, которые зачастую рассматривают механизмы партнерства, как способ переложить на инвестора ответственность за находящуюся в неудовлетворительном состоянии инфраструктуру, и таким образом нивелировать, скрыть неэффективное управление или пользование государственным или муниципальным имуществом

Привлекает эта глава конкретными выводами и предложениями по совершенствованию практики МЧП. Автор полагает, что реализация проектов муниципально-частного партнерства в рамках политики проектного финансирования требует не только определенного уровня контроля над выделяемыми бюджетными средствами, но и соответствующего уровня полномочий муниципальной власти, которая должна выступать основным инициатором подобных проектов. На примере Российской Федерации реализация такого подхода потребует корректировки федерального законодательства в сфере публично-частного партнерства и полномочий органов местного самоуправления, которое на сегодняшний день носит в целом рамочный характер.

Нужен новый подход, который должен заключаться в формировании единого механизма разработки, реализации и последующего контроля проектов муниципально-частного партнерства под эгидой отдельного федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов в каждом субъекте Российской Федерации. Таким образом, муниципальная власть получит дополнительный уровень полномочий и возможность осуществлять прямое взаимодействие с федеральным центром, минуя региональный уровень. Нуждается в совершенствовании невысокий уровень профессиональной подготовки муниципальных чиновников, который не

позволяет в полной мере реализовать заложенный потенциал муниципально-частного партнерства.

Обстоятельность его анализа позволяет говорить о существенном превалировании сферы жилищно-коммунального хозяйства относительно других возможных областей применения такого партнерства. Это обусловлено тем, что муниципальная власть использует данный механизм не как инструмент развития вверенной территории, а как механизм поддержания баланса «приемлемости» условий проживания и минимизации бюджетных трат. Если практика реализации муниципально-частного партнерства на современном этапе в России позволяет экономить бюджетные средства муниципалитетов, но она не решает в стратегическом понимании другую, более глобальную задачу всестороннего сбалансированного регионального развития. В этой связи выявленные в исследовании тенденции говорят о необходимости: реформирования системы муниципально-частного партнерства в части наделения муниципалитетов необходимыми реальными полномочиями; формирования каналов прямого взаимодействия муниципальных властей и федерального центра, в лице специализированных институтов; выработки объективных критериев оценки эффективности управления муниципальной собственностью; повышения уровня гарантийных обязательств и уровня участия публичной (муниципальной) стороны партнерства; развития системы субсидирования партнерства в отдельных, наиболее востребованных, с точки зрения сбалансированного регионального развития, сферах и регионах. Такой подход требует дальнейшего расширения нормативной правовой базы в части развития полномочий муниципальной власти, возможности принимать самостоятельные решения, что благоприятно скажется на инвестиционном климате.

В Заключении автор делает необходимые выводы и дает конкретные рекомендации по совершенствованию практики муниципально-частного партнерства.

В целом диссертация производит впечатление серьезного и оригинального теоретического и эмпирического исследования, глубокой погруженности автора как профессионала в данную проблематику. Вместе с тем в качестве предложений по совершенствованию глубокого исследования данной проблематики, предлагаю Гапонову П.В. продолжить работу над ним, подумать и ответить на следующие замечания и вопросы.

1. Несколько раз обращаясь к вопросу о политической составляющей МЧП, хотелось бы уточнить как автор понимает политическое, ведь существует много определений политики. Представляется, что в рамках представленной темы и понятия публичного управления, он мог бы раскрыть содержание этого понятия как «то, что касается всех граждан, проживающих на данной территории».

2. Говоря о публичном управлении и муниципальное-частном партнерстве как составляющей этого процесса, соискатель мог бы больше уделить внимание роли некоммерческих и неправительственных организаций в контроле за заключением соглашений между муниципалитетом и бизнесом и привести примеры такого эффективного взаимодействия

3. Повествуя на стр.103 о процедуре рассмотрения поступивших предложений партнерства, которое осуществляется в рамках *конкурсной комиссии*, создаваемой органом местного самоуправления, диссертант мог бы рассказать о принципах и практике ее формирования и какова роль общественности в ее создании, в частности в борьбе с коррупцией.

4. Негативно оценивая такой вид коррупции, когда предприниматели осуществляют попытки делегировать в органы власти аффилированных представителей, финансируя их избирательные кампании или лоббируя в вышестоящих властных структурах их назначение в обмен на гарантии последующего содействия и продвижения своих бизнес-проектов, хорошо было бы получить от соискателя предложение о путях борьбы с этим неприглядным фактом, как и рядом других.

Однако эти замечания не влияют на высокую оценку качества работы.

Диссертация Гапонова Петра Владимировича «Государственная политика развития муниципально-частного партнерства в Российской Федерации: особенности формирования и тенденции реализации» является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей важное значение для развития политической науки и практики, что соответствует требованиям Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, утвержденного приказом ректора ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» от 7 декабря 2021 года № 02-1336, а Гапонов Петр Владимирович заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата политических наук по специальности 5.5.2 – «Политические институты, процессы, технологии».

Член диссертационного совета РАНХиГС,
Профессор кафедры политологии и
Политического управления факультета
политических исследований
Института общественных наук ФГБОУ ВО
«Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации», д.полит.н., профессор

Л.Н.Тимофеева

«28» апреля 2023 г.

119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82
Тел. : +7 (499)956-07-3 1
e-mail : timofeeva-lidiya@inbox.ru

