

**РАЗВИТИЕ ИНСТРУМЕНТОВ МУНИЦИПАЛЬНО-  
ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ  
ФОРМИРОВАНИЯ КОМФОРТНОЙ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ**

*Аннотация: Статья посвящена исследованию инструментов муниципально-частного партнерства для реализации программ благоустройства городской среды. На основе анализа теоретических основ муниципально-частного партнерства и практики муниципальных образований Ростовской области выявлены системные барьеры, сдерживающие развитие партнерств на муниципальном уровне, в числе которых – доминирование бюджетного финансирования, неадаптированность правовых инструментов и дефицит кадровых компетенций. В результате исследования разработан комплекс практических решений, включающий алгоритм подготовки проектов муниципально-частного партнерства для муниципальных служащих, адаптированные модели партнерств для различных типов объектов благоустройства (общественные пространства, дворовые территории, инженерная инфраструктура), а также модель управления рисками. Предложенные механизмы направлены на повышение инвестиционной привлекательности проектов благоустройства и могут быть использованы органами местного самоуправления для совершенствования соответствующей политики.*

*Ключевые слова: муниципально-частное партнерство, благоустройство городской среды, комфортная городская среда, Ростовская область, публичные пространства, инвестиционная привлекательность, модели муниципально-частного партнерства.*

***Karnaikhova D.S.***

***3rd year Graduate student***

***Scientific supervisor: Kobileva L.V., Candidate of Economics, Docent***

***Lecturer at the Department of State***

***and Municipal Administration***

***Southern Federal University***

***Russia, Rostov-on-Don***

DEVELOPMENT OF MUNICIPAL-PRIVATE PARTNERSHIP TOOLS IN  
THE IMPLEMENTATION OF PROGRAMS FOR CREATING A  
COMFORTABLE URBAN ENVIRONMENT

*Abstract: This article examines municipal-private partnership tools for implementing urban improvement programs. Based on an analysis of the theoretical foundations of municipal-private partnerships and the practices of municipalities in the Rostov Region, systemic barriers hindering the development of partnerships at the municipal level are identified, including the predominance of budget funding, the inadequacy of legal instruments, and a shortage of personnel competencies. The study resulted in the development of a set of practical solutions, including an algorithm for preparing municipal-private partnership projects for municipal employees, adapted partnership models for various types of improvement projects (public spaces, courtyards, engineering infrastructure), and a risk management model. The proposed mechanisms are aimed at increasing the investment attractiveness of improvement projects and can be used by local governments to improve relevant policies.*

*Key words: public-private partnership, urban improvement, comfortable urban environment, Rostov region, public spaces, investment attractiveness, public-private partnership models.*

Актуальность исследования определяется растущими требованиями к качеству городской среды со стороны жителей и объективной необходимостью модернизации инфраструктуры российских городов. В условиях дефицита местных бюджетов традиционные административные методы управления благоустройством оказываются недостаточно эффективными. Муниципально-частное партнерство представляет собой альтернативный инструмент, позволяющий объединить ресурсы, компетенции и интересы публичной власти и бизнеса для реализации масштабных проектов. Однако его применение в сфере благоустройства, особенно на муниципальном уровне, сопряжено с рядом проблем: несовершенством нормативной базы, недостатком опыта у муниципальных служащих, низкой инвестиционной привлекательностью объектов.

Проблема исследования заключается в противоречии между высоким потенциалом МЧП как инструмента благоустройства и его ограниченным практическим применением в муниципалитетах Ростовской области.

Цель статьи – разработать научно-практические рекомендации по развитию и адаптации инструментов МЧП для эффективной реализации программ формирования комфортной городской среды в муниципальных образованиях Ростовской области.

Задачи исследования:

1. Проанализировать теоретические основы и классифицировать инструменты МЧП, применимые в сфере благоустройства.

2. Оценить институциональные условия и практику применения МЧП в программах благоустройства Ростовской области.

3. Выявить ключевые барьеры, сдерживающие развитие МЧП на муниципальном уровне.

4. Предложить комплекс мер по совершенствованию механизмов МЧП для различных типов объектов благоустройства.

Теоретической и методологической основой исследования выступил комплекс работ отечественных и зарубежных авторов, посвященных проблемам государственно-частного и муниципально-частного партнерства, управления городским развитием и благоустройством городской среды.

Фундаментальные исследования А.Г. Воронина и В.А. Вагина закладывают базовое понимание МЧП как системы отношений, в которой «ключевым признаком является синергетический эффект, достигаемый за счет объединения ресурсов и компетенций публичного и частного партнеров» [2, с. 45]. В.А. Вагин и Н.В. Липгарт конкретизируют эту концепцию применительно к муниципальному уровню, подчеркивая, что МЧП выступает «не просто инструментом привлечения инвестиций, но и механизмом повышения эффективности управления объектами муниципальной инфраструктуры» [3, с. 27]. В их работах особое внимание уделяется принципам распределения рисков, что является краеугольным камнем для любого успешного проекта в сфере благоустройства.

В области нормативно-правового регулирования ключевой работой является монография А.В. Клименко, который проводит детальный сравнительный анализ российского и зарубежного законодательства. Он отмечает, что «российская модель ФЗ-224, несмотря на свою прогрессивность, сохраняет ряд пробелов, в частности, в части

регулирования соглашений о МЧП для объектов, не относящихся к инженерной или транспортной инфраструктуре» [4, с. 112]. Это положение напрямую коррелирует с проблемой правовой неопределенности при реализации проектов благоустройства публичных пространств, которые часто не имеют четко выраженного коммерческого эффекта.

Вопросы классификации моделей и инструментов МЧП всесторонне освещены в трудах Е.Р. Пономаренко. Автор, анализируя зарубежный опыт, предлагает типологию, разделяя модели МЧП на «институциональные» (создание совместных предприятий) и «контрактные» [5, с. 1185]. Применительно к благоустройству, Пономаренко указывает на эффективность таких моделей, как «строительство – владение – эксплуатация» для объектов с коммерческой составляющей и «обслуживающие контракты» для содержания зеленых зон, что является ценным для нашего исследования при адаптации моделей для Ростовской области.

Теоретическое обоснование значимости качества городской среды для социально-экономического развития заложено в классических трудах зарубежных урбанистов. Так, Джейн Джейкобс в своей знаменитой работе «Смерть и жизнь больших американских городов» аргументирует, что «безопасность и жизнеспособность общественных пространств рождаются из их многофункциональности и интенсивного повседневного использования» [7, с. 35]. Этот тезис является методологической основой для понимания того, почему проекты благоустройства должны быть ориентированы на создание именно многофункциональных, а не просто декоративных пространств. Более современные подходы, представленные в работах Чарльза Лэндри, акцентируют роль «креативного города», где партнерство власти, бизнеса и сообществ является драйвером развития. В отечественной науке эти идеи развивает А.В. Крашенинникова, которая

исследует российскую специфику формирования публичных пространств и отмечает «необходимость учета сложившейся градостроительной ткани и социальных практик населения» при реализации подобных проектов.

Анализ практики применения МЧП в России представлен в исследованиях А.С. Маркова, который, однако, концентрируется преимущественно на федеральных и крупных региональных проектах в транспортной и энергетической сферах. Он констатирует, что «основным барьером для МЧП в социальной и коммунальной сфере является низкая норма доходности и сложность монетизации проекта для частного инвестора» [6, с. 15]. Что касается непосредственно Ростовской области, то в научной литературе наблюдается существенный пробел. Существующие публикации носят, как правило, информационно-аналитический характер и сосредоточены на общих вопросах развития региона, например, в «Стратегии социально-экономического развития Ростовской области» [7], без углубленного анализа именно инструментария МЧП в контексте благоустройства.

Таким образом, проведенный анализ научной литературы позволяет выявить следующую незавершённость: несмотря на наличие проработанного теоретического базиса, классификаций и обобщенного анализа зарубежного опыта, отсутствуют комплексные исследования, направленные на адаптацию и развитие конкретных инструментов МЧП применительно к программам благоустройства городской среды на уровне муниципальных образований Ростовской области. Недостаточно изучены специфические барьеры (институциональные, финансовые, правовые), характерные для муниципалитетов региона, и не предложены детализированные механизмы их преодоления. Настоящее исследование призвано заполнить данную незавершённость, разработав практико-

ориентированные рекомендации для органов местного самоуправления Ростовской области.

Для достижения поставленной цели и решения задач исследования был применен комплекс взаимодополняющих методов, работа с которыми велась на базе конкретных материалов и данных.

#### 1. Материальная база исследования:

Нормативно-правовая база: Были проанализированы ключевые федеральные законы (№ 224-ФЗ «О ГЧП/МЧП», № 131-ФЗ «Об общих принципах организации МСУ», № 494-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс...» (о прямых договорах с РСО), а также региональные законы и муниципальные правовые акты Ростовской области, регулирующие вопросы благоустройства и инвестиционной политики.

Стратегические и программные документы: Изучены «Стратегия социально-экономического развития Ростовской области до 2030 года», государственные программы Ростовской области «Формирование современной комфортной городской среды», муниципальные программы благоустройства г. Ростова-на-Дону и г. Таганрога.

Фактологическая и статистическая база: Собраны и систематизированы данные Росстата, отчеты органов местного самоуправления о реализации программ благоустройства, открытые данные о заключенных соглашениях МЧП на официальном портале Минэкономразвития РФ.

Эмпирические данные: В рамках исследования были проведены полуструктурированные экспертные интервью с 5 представителями администраций г. Ростова-на-Дону и г. Таганрога (управления по экономике, ЖКХ и благоустройству), а также с 3 представителями

девелоперских и строительных компаний, работающих на территории области. Это позволило получить непредвзятую оценку практических барьеров и мотиваций сторон.

## 2. Методы исследования:

**Системный анализ:** Использовался для изучения МЧП как комплексной системы взаимодействия публичной власти, бизнеса и общества. Это позволило выявить не только прямые, но и обратные связи, например, как низкая активность бизнеса влияет на качество подготовки проектов со стороны муниципалитета.

**Сравнительно-правовой анализ:** Применялся для сопоставления федерального законодательства с региональной и муниципальной правоприменительной практикой. Это выявило правовые коллизии, в частности, несоответствие между сложными требованиями ФЗ-224 к подготовке проекта МЧП и ограниченными кадровыми ресурсами малых городов области.

**Метод исследования случая (анализа конкретных ситуаций):** Был центральным для эмпирической части исследования. Детально изучены два кейса:

**Кейс 1:** Благоустройство набережной р. Дон в г. Ростове-на-Дону. Проанализирована попытка привлечения средств частных операторов (кафе, прокатов) к софинансированию элементов благоустройства в обмен на долгосрочные права аренды. Это пример неформализованного, «точечного» МЧП.

**Кейс 2:** Создание многофункционального общественного пространства на территории бывших промышленных земель в г. Таганроге. Изучался проект, где частный инвестор выступал с

инициативой, но столкнулся с проблемами согласования изменений в правила землепользования и застройки.

SWOT-анализ: Проведен для комплексной оценки потенциала и ограничений развития МЧП в сфере благоустройства Ростовской области. Сильные и слабые стороны, возможности и угрозы оценивались по таким критериям, как нормативная база, финансовые ресурсы, кадровый потенциал, общественный запрос.

Метод моделирования использован в проектной части исследования для разработки типовых моделей МЧП и алгоритма управления рисками. Модели строились на основе синтеза теоретических выкладок, успешного зарубежного опыта и специфики выявленных барьеров.

Результаты исследования: Проведенное исследование позволило получить ряд конкретных результатов, характеризующих текущее состояние и перспективы развития инструментов МЧП в Ростовской области.

#### 1. Результаты анализа практики и выявления барьеров:

Доминирование бюджетной модели: Установлено, что более 95% проектов в рамках программы «Формирование комфортной городской среды» в области финансируются исключительно за счет средств федерального, регионального и местного бюджетов. Роль частного капитала сводится к исполнению муниципальных контрактов в рамках 44-ФЗ, что не является МЧП.

Институциональные барьеры: В ходе экспертных интервью выявлен ключевой кадровый дефицит. По словам представителя администрации г. Таганрога, «у нас нет специалистов, которые могут “упаковать” проект благоустройства в понятную для инвестора бизнес-модель с четким

денежным потоком». Это подтверждается отсутствием в структурах муниципалитетов профильных подразделений по работе с МЧП-проектами.

**Нормативно-правовые барьеры:** Сравнительный анализ показал, что существующие инструменты МЧП (концессия, инвестиционное соглашение) слабо адаптированы под объекты благоустройства. Например, парк или сквер не генерируют прямой денежный поток, необходимый для концессионера. Это создает «правовой вакуум» для социально-значимых, но нерентабельных объектов.

**Финансово-экономические барьеры:** Анализ кейса с набережной в Ростове-на-Дону показал, что частные компании готовы вкладываться только в те объекты, которые напрямую увеличивают их выручку (например, летние веранды кафе). Инвестиции в общее освещение, озеленение, малые архитектурные формы воспринимаются как безвозвратные издержки, так как механизм их монетизации (например, через специальный налог или тариф) отсутствует.

## 2. Результаты разработки механизмов и рекомендаций:

Разработанный алгоритм для муниципальных служащих включает 5 ключевых этапов:

1. Пре-скрининг: Отбор объектов благоустройства, потенциально привлекательных для МЧП (наличие смежных коммерческих зон, возможность организации платных услуг и т.д.).

2. Диагностика объекта: Определение перечня работ, подлежащих выполнению, и предварительная оценка стоимости.

3. Выбор модели МЧП: Создан «навигатор моделей МЧП», где, например, для объекта «Дворовая территория» рекомендована

микромодель с участием ТСЖ и управляющей компании, а для объекта «Парк» – модель с заключением договора аренды земельного участка с инвестиционными условиями.

4. Подготовка документации: Формирование паспорта проекта, включающего технико-экономическое обоснование и предварительную схему распределения рисков.

5. Организация конкурса и сопровождение проекта.

6. Адаптированные модели МЧП для различных объектов:

Для общественных пространств: Предложена модель «Создание и эксплуатация комплексного рекреационного кластера». Частный партнер за свой счет осуществляет благоустройство и обязуется поддерживать объект в надлежащем состоянии в течение срока соглашения (15-20 лет). Взамен он получает в аренду без торгов встроенно-пристроенные нестационарные объекты (кафе, пункты проката, сувенирные лавки) для ведения коммерческой деятельности.

Для дворовых территорий: Предложена модель «Микропартнерство с ТСЖ/УК». Муниципалитет финансирует базовое благоустройство (установку детских площадок, скамеек), а ТСЖ и привлеченный местный бизнес (например, магазин у дома) берут на себя обязанности по дальнейшему содержанию, озеленению и малому ремонту на основе отдельного соглашения.

Для объектов инженерной инфраструктуры (наружное освещение, ливневые системы): Рекомендована классическая концессионная модель. Частный партнер модернизирует и эксплуатирует объект, а источником дохода является ежемесячный платеж из муниципального бюджета за

достижение целевых показателей (например, удельного расхода электроэнергии или количества исправных светильников).

Модель управления рисками: Разработана матрица, в которой 12 ключевых рисков проекта (строительные, эксплуатационные, рыночные, политические, регуляторные) распределены между партнерами. Например, риск недофинансирования проекта со стороны частного партнера остается на нем, а риск изменения законодательства, ведущий к удорожанию проекта, берет на себя публичный партнер. Для снижения инвестиционных рисков предложено создание на региональном уровне целевого фонда поддержки МЧП-проектов в сфере благоустройства, который мог бы выступать источником частичного гарантирования или софинансирования.

Эти результаты представляют собой не теоретический конструкт, а практический инструмент, разработанный с учетом специфики нормативной базы и экономических условий Ростовской области и прошедший апробацию в ходе экспертных обсуждений.

Разработанные рекомендации:

1. Методические: Создан алгоритм для муниципальных служащих по подготовке проектов МЧП, включающий этапы предварительного отбора, анализа рисков и выбора оптимальной модели.

2. Модельные: Предложены адаптированные модели МЧП: для парков – модель с сопутствующей коммерческой арендой; для дворовых территорий – микромодели с участием ТСЖ и местного бизнеса; для инженерной инфраструктуры – концессия.

3. По управлению рисками: Разработана матрица распределения рисков между публичным и частным партнером, а также предложены механизмы их минимизации (государственные гарантии, страхование).

## Заключение

Проведенное исследование подтвердило выдвинутую гипотезу о наличии значительного нереализованного потенциала инструментов муниципально-частного партнерства в сфере формирования комфортной городской среды в Ростовской области. Установлено, что, несмотря на декларируемую в стратегических документах целесообразность привлечения частных инвестиций, на практике доминирует бюджетная модель финансирования проектов благоустройства. Это приводит к ограниченности масштабов преобразований и повышенной нагрузке на местные бюджеты.

В ходе работы были последовательно решены все поставленные задачи. В рамках первой задачи был систематизирован теоретический аппарат и уточнена классификация моделей МЧП, что позволило идентифицировать наиболее релевантные для сферы благоустройства инструменты, такие как договоры аренды с инвестиционными условиями и концессии с платежом доступности. Решение второй задачи, основанное на анализе нормативной базы и практики муниципалитетов (Ростова-на-Дону и Таганрога), выявило ключевой комплекс проблем. К ним относятся: фрагментарность нормативного регулирования, недостаточная проектная грамотность муниципальных кадров, отсутствие типовых, готовых к реализации проектов и прозрачных механизмов возврата инвестиций для частного партнера.

На основе этого в рамках третьей и четвертой задач был разработан комплекс практико-ориентированных мер. Научная новизна и практическая значимость работы заключаются в следующем:

1. Разработан сквозной алгоритм действий для муниципальных служащих – от прескрининга объекта до сопровождения проекта, который позволяет формализовать и упростить процесс подготовки проектов МЧП.

2. Предложены адаптированные для Ростовской области модели МЧП для различных типов объектов благоустройства (рекреационные кластеры, дворовые территории, инженерная инфраструктура), что позволяет перейти от точечных инициатив к системному применению партнерства.

3. Создана модель управления рисками, включающая их четкое распределение между партнерами и механизмы минимизации (через региональный фонд поддержки), что направлено на повышение инвестиционной привлекательности проектов для бизнеса.

Таким образом, представленные в исследовании выводы и рекомендации имеют конкретную адресную направленность и могут быть использованы органами местного самоуправления Ростовской области для формирования более эффективной политики в сфере благоустройства, переходя от роли единственного исполнителя к роли стратегического партнера и организатора процесса.

Перспективы дальнейших исследований видятся в детальной экономической оценке предлагаемых моделей, разработке типовых форм соглашений МЧП для объектов благоустройства, а также в изучении потенциала гибридных механизмов финансирования, таких как краудфандинг и эндаумент-фонды, для софинансирования проектов в формате МЧП.

Перспективы дальнейших исследований видятся в детальной экономической оценке предлагаемых моделей, а также в изучении возможности применения цифровых платформ (краудфандинг,

краудинвестинг) для финансирования проектов благоустройства в формате МЧП.

#### **Использованные источники:**

1. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182660/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/)

2. Воронин А. Г. Муниципально-частное партнерство: теория и практика: монография / А. Г. Воронин. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 255 с.

3. Вагин В. В. Муниципально-частное партнерство как инструмент развития городской среды / В. В. Вагин, Н. В. Липгарт // Экономика городского хозяйства. – 2020. – № 4 (45). – С. 25–34.

4. Клименко А. В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в России и за рубежом: монография / А. В. Клименко. – Москва: Статут, 2018. – 318 с.

5. Пономаренко Е. Р. Зарубежный опыт применения ГЧП в городском планировании и возможности его адаптации в России / Е. Р. Пономаренко // Региональная экономика: теория и практика. – 2019. – Т. 17, № 6. – С. 1178–1193.

6. Марков А. С. Государственно-частное партнерство в инфраструктурных проектах: российская практика и барьеры развития / А. С. Марков // ЭКО. – 2021. – № 6 (552). – С. 8–23.

7. Об утверждении государственной программы Ростовской области «Формирование современной комфортной городской среды»:

постановление Правительства Ростовской области от 31 августа 2017 г. № 597. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.donland.ru/documents/activity/1087/>

8. Стратегия социально-экономического развития Ростовской области до 2030 года. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.donland.ru/activity/2158/>

9. Отчет о реализации муниципальной программы «Формирование современной комфортной городской среды в г. Ростове-на-Дону» за 2024 год. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.donland.ru/documents/21112/>