УДК 32 DOI: 10.22394/2079-1690-2020-1-1-291-296

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

Гапонов Петр Владимирович соискатель кафедры политологии и политического управления Школы политических исследований Института общественных наук, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 82, стр.1). E-mail: suvorovez1966@mail.ru

Аннотация

В работе рассматриваются особенности реализуемой в современной России политики в области развития механизмов муниципально-частного партнерства. Мониторинг имеющихся исследований по указанной теме позволил выделить ряд системных групп, относящихся к вопросам экономической, юридической и региональной компетенций. При этом вопрос политического управления исследуемой сферы в большинстве работ сводится к элементам государственного управления, что по мнению автора не способно в полной мере отразить социальный эффект реализации проектов муниципально-частного партнерства. В научный оборот введены некоторые статистические данные органов государственной власти, относящиеся к особенностям реализации рассматриваемых проектов в настоящее время. На основании проведенного мониторинга отраслей реализации проектов муниципально-частного партнерства предложены перспективные направления развития государственной политики в исследуемой сфере с учетом имеющихся международных практик. Также в статье предлагается совершенствование реализуемых на сегодняшний день механизмов государственного управления, в части выделения отдельного органа исполнительной власти, аккумулирующего в своих компетенциях управление проектами не только муниципально-частного, но и государственно-частного партнерства, в целях повышения адресности и, следовательно, эффективности разрабатываемых и реализуемых проектов.

Ключевые слова: *государственная политика, муниципально-частное партнерство, сферы муниципально-частного партнерства, государственное управление, органы местного самоуправления, управление проектами, региональная и муниципальная власть, инвестиционная привлекательность, глава субъекта.*

Политический аспект исследования особенностей формирования и последующей реализации механизмов муниципально-частного партнерства в современной России представляется на сегодняшний день достаточно перспективным и недостаточно изученным современной политической наукой. Необходимость политологического подхода обусловлена доминированием исследований экономической составляющей оценки потенциала проектов муниципально-частного партнерства [2; 3; 5], рассмотрением муниципально-частного партнерства, как инструмента регионального развития [4; 8], а также перспектив совершенствования нормативной правовой базы, регулирующей данную сферу [1; 6; 7].

Указанные подходы, находясь в рамках реализации различных административно-управленческих решений, как на федеральном, так и на региональном уровне не в полной мере позволяют учитывать реальный социальный эффект от реализуемых проектов, который способен оказывать существенное влияние на стабильность всей политической системы. Значимость, так называемого «социального эффекта» от реализуемых, как государственной, так и муниципальной властью мер, на сегодняшний день, становится краеугольным камнем формирования соответствующего лояльного электората.

Успешные избирательные кампании губернаторов-самовыдвиженцев 2019 года наглядно показали рост актуальности взаимодействия главы субъекта и муниципальных образований, в части решения насущных вопросов социальной, транспортной и коммунальной инфраструктуры. Несмотря на то, что указанная проблематика в большей части относится к компетенциям муниципальных властей, именно на органы власти субъекта Российской Федерации ложится основная задача по формированию благоприятного инвестиционного климата в регионе, в целях развития механизмов муниципально-частного партнерства и реализации, таким образом, фундаментальных задач регионального развития России.

Такая работа проводится муниципалитетами в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»[1].

Вышеназванный документ, наряду с иными актами российского законодательства, определяющими компетенции местной власти, предусматривает, в том числе, выполнение муниципальной властью задач, связанных с формированием комфортной среды, обеспечением деятельности коммунальной, социальной и транспортной инфраструктуры, а также повышения инвестиционной привлекательности территорий[2].

Мониторинг реализуемых на сегодняшний день проектов муниципально-частного партнерства, осуществленный в рамках использования возможностей платформы развития инфраструктурных проектов «РОСИНФРА» позволяет выявить особенности их реализации на современном этапе.

Всего в указанной базе, на 24 сентября 2019 года содержалась информация о 3834 проектах инфраструктурного партнерства на муниципальном уровне (табл. 1)[3].

Таблица 1

Реализуемые проекты инфраструктурного муниципально-частного партнерства на муниципальном уровне по сферам

Сфера партнерства	Количество проектов
Коммунально-энергетическая	2997
Социальная инфраструктура	390
Благоустройство и сопутствующая инженерно-техническая инфраструктура	91
Транспортная инфраструктура	53
Информационные системы	21
Промышленная инфраструктура	18
Сельская и охотхозяйская	4
Оборона и безопасность страны	0
Иные	260
ВСЕГО	3834

Приведенное распределение проектов по сферам позволяет выделить основные направления взаимодействия местной власти и частных инвестиций. Коммунально-энергетическая сфера и социальная инфраструктура являются значимыми критериями оценки деятельности не только муниципальных властей, но и руководства субъекта Российской Федерации, как местных жителей, так и федерального центра. В этой связи рассмотрим две указанные отрасли более подробно (табл. 2).

Таблица 2

Реализуемые проекты инфраструктурного партнерства в коммунально-энергетической сфере на муниципальном уровне

Область коммунально-энергетической сферы	Количество проектов
Теплоснабжение	1480
Водоснабжение и водоотведение	1258
Электроснабжение	111
Комплекс (теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение)	98
Обращение с ТКО	68
Газоснабжение	17
Централизованные системы теплоснабжения	0
Иное	65
ВСЕГО	2932

[1] Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: https://constitution.garant.ru/act/federative/71587690/ (дата обращения 25.10.2019).

[2] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: https://legalacts.ru/doc/131_FZ-ob-obwih-principah-organizacii-mestnogo-samoupravlenija/. (дата обращения 25.10.2019).

[3] Платформа развития инфраструктурных проектов «РОСИНФРА». URL: https://rosinfra.ru/ (дата обращения 30.10.2019).

Особенностью развития проектов партнерства в коммунально-энергетической сфере является превалирующее (2758 случаев из 2932) заключение соответствующих контрактов в рамках реализации Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»[1], а не Федерального закона 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»[2].

Принимая во внимание, что концессионное соглашение также, в определенной мере, можно считать инструментом развития муниципально-частного партнерства, отсутствие широкой правоприменительной практики именно в рамках 224-ФЗ, позволяет говорить о, как минимум, недостаточном информационном сопровождении и возможном наличии проблематики бюрократического характера, которая отпугивает потенциальных частных инвесторов. В этой связи, представляется необходимым развитие предметного диалога региональной и муниципальной власти с инвесторами, в части повышения информированности о принципах работы механизмов муниципального партнерства и возможном снижении бюрократических барьеров.

Оставляя за скобками достаточно динамичное развитие проектов такого партнерства в областях, связанных с коммунальным обеспечением, что в целом является устоявшейся практикой, в том числе и международной, рассмотрение коммунально-энергетической сферы позволяет выявить существенный «недобор» партнерских проектов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО).

Современное российское законодательство дает следующее определение ТКО: «ТКО – это отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами»[3].

Также российское законодательство разграничивает полномочия федерального центра, органов власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере обращения с отходами. Так, в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 24 июня 1998 № 89-ФЗ (ред. от 25.12.2018, с изм. от 19.07.2019) «Об отходах производства и потребления»: «К полномочиям органов местного самоуправления городских поселений в области обращения с твердыми коммунальными отходами относятся:

- создание и содержание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах;

- определение схемы размещения мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и введение реестра мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов;

- организация экологического воспитания и формирования экологической культуры в области обращения с твердыми коммунальными отходами»[4].

Пунктом 4 упомянутой статьи аналогичными полномочиями наделены органы местного самоуправления городских округов[5].

Иными словами, в настоящее время существуют реальные перспективы развития востребованных проектов муниципально-частного партнерства в сфере обращения с ТКО, предметами которых могут выступать утилизация тары и упаковки, мебели, бытовой техники и электроприборов, а также пищевые отходы организаций общественного питания. Такое направление деятельности представляется перспективным еще и в связи с тем, что в настоящее время утилизация бытовой

[1] Федеральный закон от 21 июля 2005 №115-ФЗ «О концессионных соглашениях». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/. (дата обращения 30.10.2019).

[2] Федеральный закон от 13 июля 2015 №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/. (дата обращения 30.10.2019).

[3] Федеральный закон от 24 июня 1998 № 89-ФЗ (ред. от 25.12.2018, с изм. от 19.07.2019) «Об отходах производства и потребления». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19109/. (дата обращения 24.09.2019).

[4] Там же.

[5] Там же.

техники и электроприборов зачастую находится в теневом секторе, и в этой связи не имеет легальных стационарных пунктов приема таких вещей.

Сложившийся таким образом перечень отходов, которые могут быть классифицированы, ТКО позволяет говорить и о перспективах развития проектов муниципально-частного партнерства в указанной области ввиду того, что согласно классификатору отходов по классу опасности ТКО, принадлежащие к 4 и 5 классу, считаются наименее опасными для окружающей среды.

Необходимо отметить, что катализатором процессов развития муниципально-частного партнерства на данном направлении, может стать политическое решение руководства страны относительно проведения так называемой «мусорной реформы». Принципиальным положением такой реформы будет закрепление изменения подхода к сортировке мусора, в целях последующей его более эффективной и экологически чистой переработки.

Мировой опыт говорит о существенной эффективности такого подхода, даже в случае элементарного «трехуровнего» (пищевые отходы-пластик-бумага) разделения отходов, как это принято в большинстве стран мира. Например, в Германии от 60 до 80% этого объема уходит на повторную переработку или мусоросжигательные заводы – для получения электроэнергии. При этом, порядка 15% вторсырья, используемого немецкой промышленностью, является продуктом переработки мусора. Также, переработка мусора является выгодным бизнесом – в 2017 г. оборот мусороперерабатывающей отрасли составил примерно €70 млрд., а работало в этой сфере более 250 тыс. чел.[1]

Таким образом, государство, создавая условия для привлечения инвестиций в подобные проекты, окажет существенную пользу не только муниципальным образованиям, в части осуществления ими своего непосредственного функционала, но и окажет существенное положительное влияние на формируемую экологическую повестку.

Резонансные события 2018 года вокруг полигонов утилизации отходов «Ядрово» и «Кучино» и последующие массовые протесты местных жителей таргетировали вопросы обеспечения экологической безопасности на федеральный уровень, одновременно заняв одно из ключевых мест протестной политической повестки, как системной, так и внесистемной оппозиции.

Возвращаясь к данным информационного портала платформы развития инфраструктурных проектов «РОСИНФРА», рассмотрим следующую, наиболее популярную сферу развития муниципально-частного партнерства – социальную инфраструктуру (таблица 3).

Таблица 3

Реализуемые проекты инфраструктурного партнерства в областях социальной инфраструктуры на муниципальном уровне

Область социальной инфраструктуры	Количество
Образование	101
Культура, досуг, туризм, реставрация ОКН	90
Социальное обслуживание населения	70
Здравоохранение и санаторно-курортное лечение	61
Физическая культура и спорт	52
Объекты социально-культурного назначения	15
Банно-прачечные комплексы	1
Многофункциональные спортивные комплексы	0
ИТОГО	390

Анализ количественных показателей заключенных проектов инфраструктурного партнерства на муниципальном уровне позволяет констатировать не самую высокую заинтересованность частных инвесторов в развитии объектов социальной инфраструктуры. Особенностью партнерства в указанной сфере является минимизация выделения бюджетных ассигнований из муниципальных бюджетов, т.е. участие органов муниципальной власти заключается, как правило, в административном сопровождении проектов, в целях снижения возможных бюрократических рисков, а финансирование осуществляется полностью частным партнером.

Имеющееся небольшое количество такого рода проектов может говорить о необходимости модернизации регионального и федерального законодательства в сфере муниципально-частного партнерства, в части повышения гарантий инвестиций частных лиц и конкретизации обязанностей публичного партнера.

[1] ТАСС. От отходов на улицах до глубокой сортировки: мировой опыт борьбы с мусором. URL: https://tass.ru/spec/mirovoi_musor. (дата обращения 30.10.2019).

Рассматривая перспективные направления развития, сферы реализации проектов муниципально-частного партнерства, необходимо акцентировать внимание и на вопросах государственного управления. Как известно, вопросы реализации политики в сфере государственно-частного и муниципально-частного партнерства отнесены к компетенции Министерства экономического развития России. При этом, существует определенное понимание того, что рассматриваемые механизмы являются одним из инструментов эффективного и равномерного регионального развития и, указанный функционал в настоящее время, также отнесен к сфере деятельности Минэкономразвития России[1].

Принимая во внимание значимость реализации проектов государственно-частного и муниципально-частного партнерства, можно обратиться к имеющейся практике государственного управления в современной России, которая демонстрирует возможности определенного аппаратного выделения некоторых значимых направлений государственной политики в рамках функционала отдельных, созданных в этой связи федеральных органов исполнительной власти.

В качестве примера такого управленческого конструкта можно привести Федеральное агентство по делам национальностей, отвечающее за национальную политику, Федеральное агентство по делам молодежи, являющееся куратором молодежной политики и др. Кроме того, под эгидой Министерства по делам развития Дальнего Востока и Арктики функционирует Агентство по развитию человеческого капитала на дальнем Востоке, которое, не имея статуса федерального органа исполнительной власти, наделено определенным функционалом, позволяющим говорить об Агентстве, как об одном из успешных институтов развития Дальнего Востока.

В этой связи, представляется целесообразным создание на принципах работы проектного офиса специализированного ***Агентства региональных инвестиций и инфраструктурных проектов*** – подведомственной организации Министерства экономического развития России, отвечающей за развитие государственно-частного и муниципально-частного партнерства в регионах Российской Федерации.

С учетом изложенного, учитывая особенности реализации проектов муниципально-частного партнерства в современной России можно сформулировать следующие перспективы.

Во-первых, повышение интереса частного капитала к участию в проектах партнерства связано с возможностью более оперативного покрытия инвестиционных затрат и получения последующей прибыли. Учитывая мировой опыт мусороперереработки, данное направление развития механизмов муниципально-частного партнерства представляется наиболее востребованным в ближайшей перспективе. Можно сказать, что потенциальное повышение интереса к муниципальным проектам связано с поиском новых областей и сфер его применения.

Во-вторых, прошедшее время с момента вступления в силу 224-ФЗ, а также новых региональных нормативных правовых актов, соответствующих федеральному законодательству, требует проведения всеобъемлющего мониторинга правоприменительной практики. Задачей такого рода мониторинга является выявление проблемных мест административно-правового регулирования, потенциальных коррупциогенных рисков и аспектов дальнейшего совершенствования профильного законодательства, как на федеральном, так и на региональном уровне. Одним из направлений совершенствования законодательства может стать усиление полномочий органов местного самоуправления, в части принятия решений заключения соглашений о муниципально-частном партнерстве, а также обеспечения дополнительных гарантий для инвестиций частных лиц.

В-третьих, новые подходы в государственном управлении требуют соответствующих подходов к проектно-плановой работе обеспечения государственной политики, повышения персональной ответственности государственных и муниципальных служащих, совершенствование их профильных компетенций, что целесообразно реализовывать в рамках отдельного подведомственного учреждения.

В целом, государственная политика в сфере развития механизмов муниципально-частного партнерства на сегодняшний день имеет четко обозначенный круг проблем, связанных с равномерным уровнем социально-экономического развития регионов Российской Федерации и муниципалитетов, как составных частей этих регионов. При этом, мировой опыт публично-частного партнерства демонстрирует набор определенных положительных практик, которые могут быть транспортированы в российскую действительность. В свою очередь, реализация таких практик требует принятия политического решения от федеральной власти, направленного на обеспечение условий, способствующих определенной децентрализации принятия управленческих решений.

---

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 №437 (ред. от 09.08.2019) «О Министерстве экономического развития Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=331515&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.3796497240570735 3#07822002554393546. (дата обращения 05.11.2019).

Литература

1. *Аверин А.Н., Понеделков А.В.* Публичный партнёр государственно-частного и муниципально-частного партнёрства // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. №1(68). С. 124 – 129.
2. *Бондаренко Т.Г., Жданова О.А., Горяинова Л.В.* Потенциал государственно-частного партнёрства в системе финансирования предприятия АПК // Экономические науки. 2018. №165. С. 50 – 54.
3. *Елесина М.В.* Муниципально-частное партнёрство как форма соглашения между органами власти и субъектами предпринимательства // Вестник современной науки. 2015. №1(1). С. 65 – 68.
4. *Заварзина А.В., Лещенко Е.М., Степаненко А.С.* Муниципально-частное партнёрство: проблемы и перспективы развития // Регион: государственное и муниципальное управление. 2016. № 4(8). С. 6.
5. *Запорожан А.Я.* Экономическая основа местного самоуправления: муниципально-частное партнёрство // Научные труды Северо-Западного института управления РАНХ и ГС. 2017. Т. 8. № 5(32). С. 17 – 21.
6. *Кущ Л.И.* Государственно (муниципально)-частное партнерство: пути совершенствования перспективного законодательства // Вестник Института экономических исследований. 2016. № 3(3). С. 110 – 118.
7. *Медведева Н.В.* Муниципально-частное парнёрство: вопросы теории и практики // Материалы Ивановских чтений. 2015. № 5(5). С. 85 – 89.
8. *Миронова С.М.* Муниципально-частное партнерство как инструмент развития муниципальных образований: финансово-правовые аспекты // Бизнес. Образование. Право. 2015. №4 (33). С. 300 – 305.

Gaponov Petr Vladimirovich, the graduate student of political science and political management department, School of political researches of Institute of social sciences, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo Ave., Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: suvorovez1966@mail.ru

FEATURES OF PUBLIC POLICY IN THE FIELD OF MUNICIPAL AND PRIVATE PARTNERSHIP IN MODERN RUSSIA: PERSPECTIVE DIRECTIONS OF DEVELOPMENT

Abstract

In work features of the policy realized in modern Russia in the field of development of mechanisms of municipal and private partnership are considered. Monitoring of the available researches on the specified subject allowed to allocate a number of the system groups belonging to questions of economic, legal and regional competences. At the same time the question of political management of the explored sphere in the majority of works comes down to elements of public administration that according to the author it is fully not capable to reflect social effect of implementation of projects of municipal and private partnership. Some statistical data of public authorities relating to features of implementation of the considered projects now are introduced for scientific use. On the basis of the carried-out monitoring of the industries of implementation of projects of municipal and private partnership the perspective directions of development of public policy in the explored sphere taking into account available international the practician are offered. Also in article improvement of the mechanisms of public administration realized today, regarding allocation of the separate executive authority accumulating in the competences project management not only municipal and private, but also public-private partnership, for increase in targeting and, therefore, efficiency of the developed and implemented projects is offered.

Keywords: *state policy, municipal and private partnership, spheres of municipal and private partnership, public administration, local governments, project management, regional and municipal authority, investment attractiveness, head of the subject.*

References

1. Averin A.N., Ponedelkov A.V. Publichnyj partnyor gosudarstvenno-chastnogo i municipal'no-chastnogo partnyorstva // Nauka i obrazovanie: hozyajstvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie. 2016. №1(68). P. 124 – 129.
2. Bondarenko T.G., ZHdanova O.A., Goryainova L.V. Potencial gosudarstvenno-chastnogo partnyorstva v sisteme finansirovaniya predpriyatiya APK // Ekonomicheskie nauki. 2018. №165. P. 50 – 54.
3. Elesina M.V. Municipal'no-chastnoe partnyorstvo kak forma soglasheniya mezhdu organami vlasti i sub"ektami predprinimatel'stva // Vestnik sovremennoj nauki. 2015. №1(1). P. 65 – 68.
4. Zavarzina A.V., Leshchenko E.M., Stepanenko A.S. Municipal'no-chastnoe partnyorstvo: problemy i perspektivy razvitiya // Region: gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. 2016. № 4(8). P. 6.
5. Zaporozhan A.YA. Ekonomicheskaya osnova mestnogo samoupravleniya: municipal'no-chastnoe partnyorstvo // Nauchnye trudy Severo-Zapadnogo instituta upravleniya RANH i GS. 2017. T. 8. № 5(32). P. 17 – 21.
6. Kushch L.I. Gosudarstvenno (municipal'no)-chastnoe partnerstvo: puti sovershenstvovaniya perspektivnogo zakonodatel'stva // Vestnik Instituta ekonomicheskih issledovanij. 2016. № 3(3). P. 110 – 118.
7. Medvedeva N.V. Municipal'no-chastnoe parnyorstvo: voprosy teorii i praktiki // Materialy Ivanovskih chtenij. 2015. № 5(5). P. 85 – 89.
8. Mironova S.M. Municipal'no-chastnoe partnerstvo kak instrument razvitiya municipal'nyh obrazovanij: finansovo-pravovye aspekty // Biznes. Obrazovanie. Pravo. 2015. №4 (33). P. 300 – 305.