УДК 329 DOI: 10.22394/2079-1690-2020-1-1-216-219

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В КОНТЕКСТЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Сергеева Светлана Леонидовна кандидат политических наук, доцент 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: sergeevasl@mail.ru

Аннотация

В исследовании рассматривается значимость механизмов муниципально-частного партнерства в контексте регионального развития современной России. Учитывая нормы российского законодательства, одним из значимых акторов муниципально-частного партнерства становятся представительные органы муниципальной власти. В этой связи, анализируются подходы к реализации публично-частного взаимодействия на примере программ парламентской и непарламентской политических партий современной России. Автор акцентирует внимание на том, что проблематика института муниципально-частного партнерства на федеральном уровне осуществляется в рамках развития концептуальных программ регионального развития, местного самоуправления и развития предпринимательства. Выбранные политические партии представляют противоборствующие подходы в становлении экономической политики государства, ориентированные, в одном случае, на усиление роли государственного аппарата, в другом случае, на снижение уровня его участия в экономических процессах. При этом, рассмотренный в исследовании европейский опыт говорит об эффективном использовании механизмов муниципально-частного партнерства в рамках разнообразных базовых подходов при наличии соответствующих полномочий муниципальной власти.

Ключевые слова: *муниципально-частное партнерство, политические партии, политическая система, местное самоуправление, экономическая политика, региональная политика, муниципальные образования, публичная инфраструктура, региональное развитие.*

В рамках послания Федеральному Собранию Российской Федерации в феврале 2019 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин акцентировал особое внимание на необходимости создания современной и комфортной среды для жизни не только на федеральном, но и региональном уровне, посредством развития программ пространственного развития городов и иных населенных пунктов – муниципальных образований[1].

В этой связи необходимо отметить, что одной из основных задач органов муниципальной власти Российской Федерации является стимулирование участия частного капитала в сфере развития объектов публичной инфраструктуры, в целях повышения качества предоставляемых населению услуг. Реализация такого рода задач позволяет повысить конкурентные условия, что способствует, в том числе, более эффективному использованию бюджетных средств муниципального образования.

Развитие механизмов муниципально-частного партнерства в современной России - это сложный многоуровневый процесс, акторами которого являются:

- органы государственной, региональной и муниципальной власти;
- частный бизнес;
- местные жители (не только как пользователи локальной социальной инфраструктуры, но и как «агенты влияния» на формирование и реализацию государственной политики в сфере муниципально-частного партнерства через своих представителей в органах власти.

В рамках традиционного восприятия о представительном народовластии, в том числе и применительно к муниципальному уровню, его связывают с делегированием определенной части прав местных жителей избираемым по демократическим принципам представительным органам власти местного самоуправления, которые таким образом получают определенные полномочия на принятие решений, связанных с дальнейшим развитием муниципального образования [1].

[1] Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 20 февраля 2019 г. // http://www.kremlin.ru/events/president/news/59863

В этой связи отметим, что именно к полномочиям главы муниципального образования относится принятие решения о реализации проекта муниципально-частного партнерства[1].

Руководитель муниципального образования, а также представительные органы муниципальной власти в современной России избираются в соответствии с положениями Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Указанный нормативный правовой акт предусматривает возможность формирования представительного органа муниципальной власти по результатам муниципальных выборов, осуществляемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а также последующего выбора главы муниципального образования из числа избранных депутатов[2].

Политические партии современной России (как парламентские, так и непарламентские) достаточно активно участвуют в муниципальных избирательных кампаниях, в том числе и в рамках требований Федерального закона «О политических партиях» от 11.07.2001 № 95-ФЗ, который обязует политические партии принимать участие в федеральных, региональных или муниципальных избирательных кампаниях[3].

В этой связи, интересным представляется видение развития муниципально-частного партнерства российскими политическими партиями, в контексте вопросов регионального развития, развития местного самоуправления и развития предпринимательства. В целях исследования данного вопроса рассмотрим информационные ресурсы парламентской партии «Единая Россия» и непарламентской «Партии Роста», которая при этом имеет определенное представительство в региональных и муниципальных органах публичной власти.

Выбор указанных политических сил обусловлен следующими условиями.

Партия «Единая Россия» – доминирующая партия в политической системе современной России, представлена абсолютным большинством на федеральном, региональном и муниципальном уровне представительной власти. Партия активно взаимодействует и поддерживает инициативы Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Таким образом, в рамках существующей в современной России политической системы, партия «Единая Россия» имеет полный спектр возможностей реализации предвыборного дискурса.

В свою очередь, «Партия Роста» выбрана как праволиберальная альтернатива доминирующей консервативной политической партии. Партия позиционирует себя как партия практиков, а не популистов, и в качестве базового тезиса выдвигает парадигму верховенства закона, без которого невозможна свобода личности, рыночная экономика и свободная конкуренция как основы материального существования общества. В противовес партии «Единая Россия», «Партия Роста» не рассматривает государство, как основную движущую силу экономического развития, рассматривая в качестве такой честную конкуренцию и развитие частного сектора.

Политическая партия «Единая Россия»[4] рассматривает развитие предпринимательства в контексте снижения административных барьеров и контрольно-надзорного бремени, заключающегося в систематизации и уменьшения количества различных проверок. В качестве основного инструмента предполагается использовать риск-ориентированный подход, заключающийся в переходе к документарным проверкам и сокращению штрафов за нарушения, не несущие реальной опасности.

Вопросы регионального развития доминирующая российская политическая партия связывает с укреплением финансовой самодостаточности регионов и муниципальных образований. Данный аспект крайне важен для современной России, где по данным региональных контрольно-счетных органов, всего 2% из 21 501 муниципальных образований России являются самодостаточными, расходы остальных в среднем вдвое превышают их доходы [2].

---

[1] Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «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_182660/509acd1649c5009315a4223dcbdf651bfffa96d8/ (дата обращения 15.11.2019).

[2] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/19a00e10f96925380ae57f1e59de5932b269c6bb/ (дата обращения 15.11.2019).

[3] Федеральный закон «О политических партиях» от 11.07.2001 № 95-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32459/ (дата обращения 15.11.2019).

[4] Предвыборная программа Партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» на выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ VII созыва https://er.ru/party/program

В этой связи, в качестве направления дальнейшей работы партия призывает обеспечить разработку в рамках налогового и бюджетного законодательства механизмы, стимулирующие регионы и муниципальные образования к наращиванию собственного налогового потенциала, т.е. увеличению собственного бюджета. Это потребует на определенном этапе закрепить необходимые налоговые доходные источники за территориальными образованиями.

При этом, «Единая Россия» говорит о главенствующей роли государства в осуществлении инфраструктурных проектов, по обеспечению транспортной связанности нашей страны, полноценному обустройству окрестностей городов дорожной сетью в сочетании с современными объектами коммунального хозяйства.

Можно сказать, что такой подход не в полной мере коррелируется с условиями эффективного развития муниципально-частного партнерства, базирующегося на принципах определённого делегирования государственных полномочий негосударственным организациям, что может содействовать более эффективной реализации ряда государственных функций.

В отличие от «Единой России», «Партия Роста» в своей программе[1] акцентирует внимание на проблемах, с которыми сталкиваются российские предприниматели и которые тормозят стабильное и равномерное экономическое развитие российских регионов.

Так, глобальной проблемой экономического развития России и, следовательно, развития российских регионов, партия видит в кризисе инвестиций. При этом, указанный кризис на муниципальном уровне не связан с внешнеполитическим воздействием, а обусловлен высоким уровнем рисков для предпринимателей. В качестве таких рисков «Партия Роста» видит высокие проценты по кредитам, высокие тарифы, налоги, сильное административное давление и «прессинг» правоохранительных и контрольно-надзорных органов.

Партия также обращает внимание на излишнюю концентрацию денег в федеральном бюджете, что ведет к снижению экономической и инвестиционной активности регионов, что в конечном итоге ведет к расширению «региональной бедности».

В этой связи партией предлагается переход к новой модели экономики, основанной на конкуренции, развитии частного предпринимательства и росте производительности труда, что в определенной степени соответствует идеологии либертарианства.

Так, Р. Корнюэлл разработал концепцию так называемого «третьего сектора», которая базировалась на возможности более эффективной реализации ряда государственных функций негосударственными структурами [4]. Схожие идеи высказывали также Л. фон Мизес, который говорил о необходимости снижения роли государственной собственности в пользу частной, как основного принципа организации жизни человека в обществе [3].

Можно сказать, что в противовес концепции «Единой России», «Партия Роста» предлагает сосредоточить механизм государственного управления не на контрольно-надзорном функционале, а на обеспечении законности, т.е. государство необходимо лишь там и тогда, где не справляется частный сектор.

Рассматривая приведенные подходы с точки зрения сложившейся мировой практики реализации муниципально-частного партнерства можно констатировать достаточно высокую эффективность совместной деятельности государства и частного сектора.

Великобритания еще в 1992 году реализовала государственную программу Private Finance Initiative – PFI (Частная финансовая инициатива), основной задачей которой являлось привлечение частного бизнеса к участию в различных совместных экономических проектах местного значения в долях 50/50. Характерной особенностью британской модели муниципально-частного партнерства является прерогатива экономической эффективности, при этом, государственное участие минимизировано до участия в софинансировании партнерства и контроля за осуществлением заявленного функционала. Это обусловлено тем, что данная программа реализовывалась в качестве инструмента помощи местным властям в тех случаях, когда органы местной власти не успевали за потребностью развития локальной социальной инфраструктуры, и, как правило, речь не шла о существенном дефиците финансовых средств [5]. Вместе с тем, ввиду особенностей системы англосаксонского права, институт муниципально-частного партнерства не кодифицирован отдельными законодательными актами.

В свою очередь германская модель муниципально-частного партнерства обусловлена не только особенностями континентальной правовой системы, но и политическими событиями, связанными с интеграций восточной и западной Германии и разности экономических потенциалов. В этой связи германская модель более близка к российской практике реализации муниципально-

[1] Предвыборная программа Партии Роста. URL: https://rost.ru/about/program/. (дата обращения 15.11.2019).

частного партнерства, в части ограниченности бюджетных средств, значимости потенциала частного бизнеса и секторальной ограниченностью области применения механизмов партнерства, что прописано в соответствующих нормативных правовых актах.

Таким образом, современные подходы к пониманию перспектив развития муниципально-частного партнерства, несмотря на различие в понимании роли государства и государственного аппарата, тем не менее, отмечают значимость привлечения частных инвестиций. Условия привлечения инвестиций, их эффективности обусловлены имеющимися полномочиями и финансовыми возможностями местной власти. При достаточном уровне таких полномочий государство фокусирует свое внимание на решении стратегических задач формирования политики в данной сфере, обеспечении рамочного законодательного регулирования сопутствующих процессов, что снижает локальные административные барьеры и дает положительный импульс привлечению частного капитала в целях развития территорий.

Литература

1. *Джагарян Н.В.* Организационные институты общественного представительства в системе муниципальной представительной демократии // Юридические записки. 2013. №3. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsionnye-instituty-obschestvennogo-predstavitelstva-v-sisteme-munitsipalnoy-predstavitelnoy-demokratii (дата обращения: 15.11.2019).
2. *Запорожан А.Я.* Экономическая основа местного самоуправления. Муниципально-частное партнерство // Научные труды Северо-Западного института управления. 2017. Т. 8. № 5 (32). С. 17 – 21.
3. *Мизес Л. Фон.* Либерализм в классической традиции; пер. с англ. С.Г. Каменского, Ю.В. Кочетыговой. – Начала – Пресс. М., 1995. 176 с.
4. *Cornuell R.C.* Reclaiming the American Dream: The Role of Private Individuals and Voluntary Associations (Philanthropy and Society). Transaction Publishers, 1993. 199 p.
5. *Hayek F.A.* Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy. Routledge, 2012. 584 p.

***Sergeeva Svetlana Leonidovna*,** associate professor of political science and political management of 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: sergeevasl@mail.ru

CONCEPTUAL CONDITIONS FOR THE DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF MUNICIPAL-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE CONTEXT OF THE ACTIVITIES OF INDIVIDUAL POLITICAL PARTIES OF MODERN RUSSIA

Abstract

The study examines the significance of the mechanisms of municipal-private partnership in the context of the regional development of modern Russia. Taking into account the norms of the Russian legislation, representative bodies of municipal government become one of the significant actors of a municipal-private partnership. In this regard, analyzes the approaches to the implementation of public-private interaction on the example of the programs of the parliamentary and non-parliamentary political parties in modern Russia. The author focuses on the fact that the problems of the institute of municipal-private partnership at the federal level are carried out within the framework of the development of conceptual programs for regional development, local government and development of entrepreneurship. The selected political parties represent opposing approaches in the development of state economic policy, focused in one case on strengthening the role of the state apparatus, and in another case of reducing its participation in economic processes. At the same time, the European experience examined in the study speaks of the effective use of the mechanisms of municipal-private partnerships in the framework of various basic approaches, with the appropriate powers of municipal authority.

Keywords: *municipal-private partnership, political parties, political system, local self-government, economic policy, regional policy, municipal entities, public infrastructure, regional development.*

References

1. Dzhagaryan N.V. Organizacionnye instituty obshchestvennogo predstavitel'stva v sisteme municipal'noj predstavitel'noj demokratii // YUridicheskie zapiski. 2013. №3. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsionnye-instituty-obschestvennogo-predstavitelstva-v-sisteme-munitsipalnoy-predstavitelnoy-demokratii (data obrashcheniya: 15.11.2019).
2. Zaporozhan A.YA. Ekonomicheskaya osnova mestnogo samoupravleniya. Municipal'no-chastnoe partnerstvo // Nauchnye trudy Severo-Zapadnogo instituta upravleniya. 2017. T. 8. № 5 (32). P. 17 – 21.
3. Mizes L. Fon. Liberalizm v klassicheskoj tradicii; per. s angl. S.G. Kamenskogo, YU.V. Kochetygovoj. – Nachala – Press. M., 1995. 176 p.
4. Cornuell R.C. Reclaiming the American Dream: The Role of Private Individuals and Voluntary Associations (Philanthropy and Society). Transaction Publishers, 1993. 199 p.
5. Hayek F.A. Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy. Routledge, 2012. 584 p.