

ОТНОШЕНИЯ СОБСТВЕННОСТИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Одним из действенных способов повышения эффективности использования государственной собственности служит установление партнерских отношений государства и частного бизнеса. При оптимальном распределении прав собственности между субъектами государственно-частного партнерства достигаются две цели: снижается неопределенность в их взаимодействиях и активизируется процесс привлечения инвестиций в различные отрасли экономики.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, собственность, право собственности, легитимность, легальность, гарантия, естественные монополии.

Проблема собственности актуальна для России на протяжении всего периода трансформации и является ключевой в области государственно-частного партнерства (ГЧП). Данный вопрос получил разностороннее отражение в научной литературе, однако исследований, посвященных данной проблеме, мало. Они теряются в более общих размышлениях на тему отношений государства и бизнеса, политического авторитаризма, коррупции.

Собственность является экономической основой ГЧП, определяющей характер присвоения, и именно с этой позиции следует судить об отношениях собственности, которые в зависимости от конкретных условий определяют тип и формы присвоения.

Как отмечают многие специалисты, «именно институт собственности во всем многообразии составляющих его отношений является наиболее эффективным средством реализации экономических интересов граждан как отдельных производителей, корпоративных предпринимательств и даже самого государства как субъектов хозяйствования в области производства и осуществления ими иных экономических и внеэкономических функций» [1, с. 13].

При этом необходимо понимать принципиальную разницу между экономическими отношениями собственности, которые обеспечивают соответствующие условия для воспроизводственных процессов, и правовыми отношениями, основанными на принятии соответствующих законов, декларирующих определенные отношения собственности. Правовой аспект оперирует с реальными активами и проектами и специфицирует права на них, хотя непосредственно процесс их создания остается за пределами правового поля.

Понятие «собственность» тесно взаимосвязано с понятием «право собственности». Другими словами, отношения собственности в системе ГЧП оказываются по большей части комбинацией разнообразных правомочий. В зависимости от конк-

* © Киямова Э.Р., 2014

Киямова Эльвира Раисовна (kiyamova-ksfei09@yandex.ru), кафедра экономической теории Института экономики и финансов Казанского (Приволжского) федерального университета, 420008, Российская Федерация, г. Казань, ул. Кремлевская, 18.

ретных институциональных условий, существующих в том или ином государстве, структура прав собственности может существенно варьироваться.

Причем эффективность взаимодействия государства и бизнеса зависит от наличия соответствующей институциональной основы, которая включает в себя оптимальное распределение прав собственности. Исходя из этого, рождается проблема низкого уровня легитимности частной собственности. Данная проблема, в свою очередь, влечет за собой проблему обеспечения необходимого уровня легальности доли прав собственности каждого из участников партнерства и наличия соответствующих институтов их регулирования. Проблема легальности прав собственности возникает, когда дело касается судебных разбирательств.

Однако следует признать, что в настоящее время судебная система характеризуется высокой коррумпированностью. Причиной тому является максимальная зависимость судебной власти от политического влияния. По мнению Г. Явлинского, еще одним источником неэффективности работы судебной системы является тот факт, что «у судей нет ясного понимания того, кому и на каких основаниях должны “по справедливости” принадлежать значимые хозяйственные активы» [2, с. 6].

Данные факты порождают барьеры для частного бизнеса эффективно использовать свои активы. Бизнес, вкладывая инвестиции в реализацию проекта, должен быть уверен в их возврате, но в условиях России частный партнер не доверяет государству, опасаясь смены «правил игры» со стороны последнего. Поэтому сейчас наблюдаются тенденция активного вывоза бизнесом своих инвестиций из страны и легализация их за границей.

В первую очередь, необходимо решить проблему надежности гарантий прав частной собственности. Для надежной защиты прав собственности взаимного соглашения государства и бизнеса недостаточно. Уверенность в судебной системе, особенно в возможности отстоять свои интересы в споре с государственными органами, лучше всего предсказывает более высокую инвестиционную активность частного бизнеса. В противном случае стимулы для долгосрочных инвестиций со стороны участников рынка окажутся недостаточными, и частный бизнес не сможет стать основным агентом модернизации экономики.

Кроме того, на деле охрана прав собственности в обмен на инвестиции и налоги не самовыполняющийся контракт, поскольку у государства как более сильной стороны всегда есть стимулы к его нарушению. Приведем на этот счет мнение В.М. Жуйкова, который считает, что после вступления государства в партнерские отношения оно не может использовать свои властные полномочия [3, с. 67].

Одним из последствий этого может стать сужение сферы приложения капитала, что приводит к его перетеканию в те области, в которых более или менее обеспечиваются гарантии его сохранности. Поэтому частный бизнес с большой осторожностью относится к государственно-частному партнерству, что сдерживает его развитие.

В качестве институтов регулирования прав собственности, на наш взгляд, должны выступать органы государственной власти. Кроме того, права собственности должны быть точно специфицированы, поскольку от этого зависит эффективность самого государственного регулирования. Отметим, что основным фактором, определяющим качество и эффективность государственного регулирования, служит наличие и функционирование сильной государственной власти в ее разных ветвях: законодательной, исполнительной и судебной.

Процесс распределения прав собственности в России характеризуется высокой степенью дифференциации прав между участниками тех или иных сделок. Мировой финансово-экономический кризис 2008–2011 гг. доказал, что преобразование отношений собственности только путем приватизации не является выходом из данной

ситуации, а лишь обостряет социальную напряженность в стране. В связи с этим необходимо принимать меры по перераспределению прав собственности путем преобразования госсобственности в различные формы смешанной собственности.

Образование смешанных форм собственности не означает нивелирования внутреннего содержания различных форм собственности, фактически возникают комбинированные формы, выраженные в ГЧП, где без потери своего базового внутреннего содержания участвуют все формы собственности. Так, например, согласно Конституции РФ природные ресурсы принадлежат государству, однако определенные права на природные ресурсы имеют и субъекты Федерации, муниципальные образования и те предприятия, которые их разрабатывают. Причем федеральные, региональные и муниципальные органы активно влияют на распределение полученного дохода. Соответственно сумма прав каждого субъекта плюс различные формы ГЧП и образуют комбинированные отношения собственности между участниками рыночных отношений, которые используют природные ресурсы.

Таким образом, вопрос собственности регулируется в зависимости от выбранной формы партнерства, то есть либо возникают отношения, когда каждый партнер сохраняет все права собственности за собой, к примеру, разного рода контракты, либо происходит полная передача прав собственности в руки частного бизнеса, иными словами, приватизация. В рамках этих двух вариантов отношений находится большое количество комбинаций и форм ГЧП, которые предполагают различную степень передачи прав собственности от государства частному бизнесу.

Например, права собственности жестко разделены в таких формах, как контракты, соглашения о разделе продукции, арендные (лизинговые) соглашения. В концессиях же происходит частичная передача некоторых правомочий собственности от государства частному бизнесу (п правомочий пользования, управления и владения). При совместных предприятиях наблюдается более высокий уровень интеграции капитала.

По поводу определения правомочий собственника в рамках концессионной деятельности существуют две точки зрения. Согласно первой, концедент может передавать частному сектору только права владения и пользования государственной или муниципальной собственностью, оставляя за собой право распоряжения, что и прописано в Федеральном законе от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Другая группа ученых считает, что концессионер может распоряжаться переданным ему со стороны государства имуществом [4, с. 15, 23]. Рассмотрим ситуацию более детально. Поскольку концессионные соглашения заключаются на срок 30–50 лет, то из-за отсутствия права распоряжения имущество, которое находится у концессионера только на правах владения и пользования, за этот долгий срок устаревает и становится негодным для использования по назначению. В другом случае оно могло бы использоваться в иных сферах экономики и приносить доход новому хозяину, применяться в интересах общества, а также увеличить бюджет государства за счет перечисленных сумм, вырученных при совершении сделки по их отчуждению.

Исходя из вышесказанного, мы согласны с В.Г. Варнавским, который считает, что государство законом должно предоставить концессионеру право распоряжения переданным ему в концессию имуществом, но при двух условиях [5, с. 63]:

- согласия концедента на соответствующую операцию распоряжения (продажу, мену, дарение и т. д.);
- использования полученных средств строго по назначению, например, в целях развития предприятия, выплаты долга или процентов по нему.

В связи с тем, что проекты ГЧП реализуются преимущественно в отраслях естественной монополии (электроэнергетика, железнодорожный транспорт, порты, аэропорты, коммунальное хозяйство и т. д.) считаем целесообразным рассмотреть проблемы законодательного регулирования отношений собственности в рамках ГЧП в данных отраслях. Недостатком федерального закона от 19.07.1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях», регулирующего деятельность естественных монополий, является отсутствие процедур передачи прав на объекты естественных монополий частному оператору.

Безусловно, предоставление частному сектору полного «пучка прав собственности» на объекты естественных монополий было бы неразумным, поскольку государство несет ответственность перед населением за непрерывное обеспечение общественными благами. Таким образом, в механизме ГЧП имеет место понятие «расщепление прав собственности», которое предусматривает частичную передачу государством некоторых, определенных законодательством и договором (контрактом) прав на эту собственность. Речь идет о таких ключевых правомочиях, как право контроля над использованием активов, право на доход, право на управление, а также право на изменение капитальной стоимости объектов соглашений.

Исходя из своей экономической сущности, проекты ГЧП представляют собой вложение частным бизнесом, как и государством, инвестиций на строительство различных объектов. Однако «вложение капитала» и «право собственности» — это совершенно разные понятия, которые необходимо на законодательном уровне разделить. Неурегулированность вопросов в сфере государственной собственности может повлечь за собой возникновение так называемой «ползучей конфискации» (creeping expropriation), то есть принятия правительством и регионами ряда мер по ограничению прав частных инвесторов, что в итоге может закончиться лишением прав собственности и национализацией.

Решением данной проблемы служит принятие федерального закона о государственной собственности, где должны быть четко прописаны объекты государственного сектора, а также условия, на основе которых частный бизнес может быть привлечен к управлению, инвестированию, эксплуатации этих объектов, но без изменения базовых отношений собственности. Причем обязательно должны быть прописаны гарантии возврата вложенных инвестиций частному бизнесу как законодательно, так и через заключаемые договоры. Параллельно с основным законом следует принять подзаконные акты, где будут определены все права в сфере владения, пользования и распоряжения собственностью по формам и моделям ГЧП. В результате разделения правомочий собственности создаются условия для эффективного функционирования объектов партнерства, оптимального управления ими, рационального использования ресурсов.

Кроме того, относительно правового регулирования отношений собственности в ГЧП, на наш взгляд, было бы разумным пересмотреть законопроект «Об особенностях распоряжения отдельными видами публичного имущества», посвященный ГЧП. Данный законопроект в 2008 году был внесен в Совет Федерации и в январе 2009 года снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом его депутатами. В законе были прописаны следующие существенные условия соглашения ГЧП: характеристика объекта, финансовые обязательства сторон, порядок распределения долей в праве собственности на объект, порядок его последующей эксплуатации и другие.

Таким образом, наряду с основным законом о собственности, о котором шла речь выше, мы предлагаем устранить недостатки в плане правовых форм ГЧП в законопроекте «Об особенностях распоряжения отдельными видами публичного имущества» и принять его в качестве подзаконного акта. Четкая правовая база по-

зволит более эффективно использовать государственную собственность, а ясное разграничение в нем прав собственности каждого участника партнерства будет способствовать привлечению дополнительных инвестиций в развитие инфраструктуры [6].

Благодаря разработке данного закона, а также подзаконных актов (инструкций, положений, договоров и т. д.) сократятся риски частного инвестора, что послужит мотивом для привлечения внимания отечественных и зарубежных организаций в целях вложения средств в объекты инфраструктуры.

Бесспорно, что собственность теряет всякий смысл, когда не приносит выгоду ее обладателю. Только через право на доход полностью раскрывается экономическая категория собственности.

Так как важнейшим принципом реализации проектов ГЧП является обеспечение возвратности инвестиций и необходимого уровня доходности на вложенный капитал для каждого из партнеров, то после завершения совместного проекта встанет вопрос определения доли прибыли каждого из участников данного союза. По нашему мнению, она должна соответствовать их доле участия в общем объеме инвестиций. Другими словами, в процентном отношении как государство, так и частный бизнес не могут получить большую отдачу от инвестиций по сравнению с собственными инвестиционными затратами в их общем объеме.

Однако по этому поводу существует и другая точка зрения. В основе данного подхода лежит принцип «кто вкладывает, тот и зарабатывает», то есть, вложив инвестиции, частный бизнес будет на протяжении 20–30 лет извлекать прибыль, а государство, таким образом, выполняет свои социальные функции перед населением, получая после реализации проекта модернизированную инфраструктуру. Данные условия обязательно должны быть прописаны в соглашении о партнерстве.

Рассматривая методику распределения доходов, к примеру, от концессионной деятельности между государством и бизнесом, необходимо четко разграничить роль государства как собственника и как предпринимателя. В роли собственника он выступает в любом случае, а в качестве предпринимателя – в зависимости от участия в финансировании строительства объекта концессионной деятельности (целиком или частично).

Чтобы решить вопрос определения доходов государства в качестве собственника, на наш взгляд, целесообразно проводить открытые торги среди инвесторов, претендующих на заключение концессионного соглашения. При этом концессионеры должны предлагать свои финансовые условия, а государство, в свою очередь, обязано из массы предложений выбрать выгодного для себя партнера по многим критериям, в частности, и по размерам чистой прибыли, которая будет направлена в государственный бюджет в форме налогов и концессионных платежей.

Таким образом, в условиях модернизации экономики важно совершенствовать основу механизма ГЧП, а именно отношения собственности и характер их реализации. В частности, целесообразным является изучение и применение на практике опыта развитых стран в плане совершенствования форм перекрестного владения собственностью, что способствует улучшению социальных условий жизни населения. Следовательно, использование смешанных форм собственности и ее прав окажет существенное воздействие на эффективность партнерских отношений и повлечет за собой социальные изменения и преобразования в социальной структуре общества.

Библиографический список

1. Лисин В.С. Преобразования отношений собственности в стратегии российских экономических реформ. М.: Высшая школа, 1998. 134 с.

2. Явлинский Г. Необходимость и способы легитимации крупной частной собственности в России: постановка проблемы // Вопросы экономики. 2007. № 9. С. 4–26.
3. Белицкая А.В. Правовое положение субъектов государственно-частного партнерства // Право и экономика. 2010. № 7. С. 66–69.
4. Котов В.В. Некоторые концептуальные предложения к закону о государственных и муниципальных концессиях / В.В. Котов // Экономика строительства. 2000. № 6. С. 14–25.
5. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство. М.: ИМЭМО РАН, 2009. Т. 1. 312 с.
6. Киямова Э.Р. Оптимизация правомочий собственности между государством и бизнесом: постановка проблемы // Проблемы экономики и управления. 2011. № 1. С. 6–7.

References

1. Lisin V.S. Realignment of ownership rights in the strategies of Russian economic reforms. M.: Vysshaya Shkola, 1998. 134 p.
2. Yavlinsky G. Necessity and ways of legitimation of large-size private ownership in Russia: problem statement // Voprosy ekonomiki. 2007. № 9. P. 4-26.
3. Belitskaya A.V. Legal status of subjects of public private partnership // Pravo i ekonomika. 2010. № 7. P. 66–69
4. Kotov V.V. Some conceptual suggestions to the law on federal and public concessions // Ekonomika stroitelstva. 2000. № 6. P. 14–25.
5. Varnavsky V.G. Public private partnership. M.: IMEMO RAN, 2009. V. 1. 312 p.
6. Kiyamova E.R. Optimization of legal authorities of ownership between the state and business: problem statement // Problemy ekonomiki i upravleniya. 2011. № 1. P. 6–7.

*E.R. Kiyamova**

RELATIONS TO PROPERTY IN THE SYSTEM OF PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

One of the effective ways of utilization efficiency of public ownership is the establishment of partnership relations between the state and private sector. At optimum allocation of property rights between subjects of public private partnership two goals are reached: uncertainty in their interactions decreases and process of attracting investments into various branches of economy becomes more active.

Key words: public private partnership, property, proprietary right, legitimacy, legality, guarantee, natural monopolies.

* *Kiyamova Elvira Raisovna* (kiyamova-ksfei09@yandex.ru), the Dept. of Economic Theory, Institute of Economics and Finance, Kazan (Volga Region) Federal University, Kazan, 420008, Russian Federation.