

## Государственно-частное партнерство в системе перераспределения правомочий собственности

© 2016 Панова Татьяна Владимировна

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник

Институт экономики Российской академии наук

117218, г. Москва, Нахимовский пр-т, д. 32

E-mail: planetaart@gmail.com

Рассматриваются проблемы взаимосвязи и взаимовлияния государственно-частного партнерства и различных форм собственности. Анализируется смешанная собственность, раскрываются возможности трансформации и социализации собственности при реализации крупных проектов государственно-частного партнерства.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство, смешанная собственность, социальные отношения, партнерство, конкуренция, право.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) имеет достаточно глубокую историю. Использование механизма государственно-частного партнерства при строительстве канала во Франции датируется XV в. Механизм ГЧП постоянно совершенствовался с учетом специфики стран, его использующих, и в конечном итоге стал основой функционирования смешанной экономики в большинстве развитых стран. Современная Россия относительно поздно обратилась к этому механизму. Первые федеральные законы, касающиеся использования элементов механизма государственно-частного партнерства, появились в России в 1995 г., а затем в 2005 г.<sup>1</sup>

В развитых странах в современный период государственно-частное партнерство - один из наиболее продвинутых механизмов управления экономикой, привлечения частных инвестиций на условиях партнерских отношений государства и бизнеса в реализации инфраструктурных проектов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Партнерские отношения государства и бизнеса при наличии доверия и гарантии рисков способствуют структуризации и модернизации всех отраслей экономики, содействуют становлению реальной конкуренции.

В успешном развитии экономики важнейшее место принадлежит управлению конкурентоспособностью. Именно отсутствие четко отработанной системы конкуренции и определяет отставание наших предприятий от предприятий развитых стран в темпах модернизационно-инновационного развития. При прочих равных условиях в смешанной экономике на базе государственно-частного партнерства основная задача состоит в том, чтобы система управления обеспечила конкурентоспособность ее субъектов.

Государственно-частное партнерство соотносят с новым типом общественных отношений, с

формой инвестиционного партнерства. ГЧП понимают также как фактор, стимулирующий социально-экономическое развитие, и как стратегию управления.

Профессор Э. Йескомб считает, что государственно-частное партнерство следует рассматривать более широко в свете реформы государственного сектора под названием “новое государственное управление” (NPM - New Public Management). Механизм ГЧП меняет не только подходы к государству - он функционально меняет и бизнес за счет расширения его деятельности в социальной сфере. Но и это не главное: механизм государственно-частного партнерства позволяет менять отношение к собственности, становится возможной ее социализация за счет переплетения прав собственности. В условиях современной России это принципиальный вопрос, ибо схемы приватизации 90-х гг. прошлого века негативно восприняты большинством населения. России необходима модель развития, консолидирующая общество, а не углубляющая его дифференциацию. И здесь отношение к собственности будет менять многое.

Экономисты-исследователи М. Дерябина, Л. Цедилин считают, что партнерские отношения реализуются в основном за счет перераспределения правомочий собственности. “Такой методологический подход к анализу категории партнерства позволяет избежать двух распространенных крайностей в ее трактовке. Во-первых, идентифицировать ГЧП с приватизацией и трактовать ее как особую форму - косвенную приватизацию”<sup>2</sup>.

По мнению профессора В.Г. Варнавского, государственно-частное партнерство - это “юридически оформленная (как правило, на определенный срок), предполагающая соинвестирова-

ние и разделение рисков система отношений между, с одной стороны, государством и муниципальными образованиями и, с другой стороны, гражданами и юридическими лицами, предметом которой выступают объекты государственной и муниципальной собственности, а также услуги, предоставляемые государственными и муниципальными органами, организациями, учреждениями и предприятиями<sup>3</sup>. Основанием для такой трактовки становится массовое участие частных компаний в реализации правомочий собственности, передаваемых им в рамках проектов от государства - финансирование, проектирование, строительство, владение и эксплуатация государственных предприятий.

В литературе имеются разнообразные подходы к трактовке взаимосвязи государственно-частного партнерства и собственности. В США под ГЧП понимается “закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней определенным образом участвовать в государственной собственности в большей степени по сравнению с существующей практикой. Такое соглашение обычно предполагает наличие контракта соответствующего правительственного агентства с частной компанией, предметом которого выступают реконструкция, строительство объекта государственной собственности и (или) его эксплуатация, управление и др. Основные права собственности в отношении данного объекта не изменяются, и государство даже после передачи объекта частной компании остается его собственником<sup>4</sup>.

В других странах (Канада, Австралия, Япония) при создании партнерства также не предусматривается передача государством прав собственности частному капиталу. Вместе с тем предполагается делегирование ему государством прав пользования и владения собственностью.

К рассмотрению сущности ГЧП необходимо подходить с нескольких позиций:

- во-первых, это система социально-экономических отношений между государством и бизнесом, направленная на обеспечение устойчивого развития;
- во-вторых, это конкретные проекты, совместно реализуемые государством и бизнесом, но на объектах госсобственности, региональной и муниципальной собственности;
- в-третьих, это партнерские отношения между государством и бизнесом по поводу эффективного использования собственности.

Государственно-частное партнерство - это не только партнерские отношения между властью, бизнесом и институтами гражданского общества,

это механизм привлечения инвестиционных ресурсов для обеспечения воспроизводственного процесса и устойчивого социально-экономического и экологического развития. Это процесс, формирующий толерантную среду, и основа для становления социализации общественных отношений.

В современных кризисных условиях определенной надежды на активизацию привлечения инвестиций в проекты государственно-частного партнерства дает принятие Федерального закона о государственно-частном (ГЧП), муниципально-частном (МЧП) партнерстве, который введен в силу с 1 января 2016 г. Этим создаются институциональные условия для широкомасштабного развития рынка инфраструктурных проектов. По сути, закон в основном и направлен на создание правового поля для привлечения инвестиций в совместные проекты.

В законе определены полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления, даны гарантии прав и законных интересов сторон соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашений о муниципально-частном партнерстве. Следовательно, Закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ - это закон прямого действия при заключении и реализации проектов ГЧП, МЧП, он не нуждается в дополнительных правовых региональных актах. В законе подробно раскрывается сущность ГЧП: “Государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство - юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашений, заключенных в соответствии с ФЗ-224 в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения качества”<sup>5</sup>.

В Законе определены принципы ГЧП, раскрываются понятия “проект” и “соглашение”. Серьезное внимание уделяется проблеме рисков при реализации инфраструктурных проектов. В то же время, подчеркивая необходимость справедливого распределения рисков и обязательств между сторонами партнерских соглашений, закон не вносит четкости в отношении публичного партнера. “В системе рисков должна быть четко прописана новелла о том, что расторжение проекта по вине публичного партнера должно предусматривать соответствующую потерю частных партнеров компенсацию”<sup>6</sup>.

Принятый Федеральный закон № 224-ФЗ не только более четко защищает частного инвестора, но и предусматривает передачу объекта партнерского соглашения в частную собственность при условии, что затраты частного партнера превышают затраты публичного, при этом подчеркивается, что положения данного закона на концессионные соглашения не распространяются.

Одним из факторов медленного развития государственно-частного партнерства в России выступает то, что ГЧП считается альтернативой приватизации. И видимо, не случайно в введенном в действие с начала 2016 г. Федеральном законе № 224-ФЗ предусматривается возможность передачи объекта партнерских отношений в частную собственность. В то же время Э. Йескомб считает, что ГЧП все равно можно считать формой приватизации, и это повод для выступления политических противников. Вместе с тем между приватизацией и государственно-частным партнерством существуют различия, которые не позволяют ГЧП достигать тех же результатов, что и приватизация. Эти различия охватывают следующие аспекты:

- “Государственные органы несут прямую политическую ответственность за услуги, предоставляемые в рамках ГЧП. Но если служба приватизирована, то государство снимает с себя ответственность;
- при государственно-частном партнерстве владельцем физического капитала остается (или вновь становится) государственный сектор, а после приватизации капитал переходит в частные руки навсегда;
- ГЧП обычно создается для монопольного предоставления услуг, а приватизация - это проявление конкуренции;
- при ГЧП перечень и стоимость услуг четко определяются специальным соглашением между частным и государственным секторами. В частном секторе эти параметры контролируются, если вообще контролируются, с помощью определенных форм лицензирования или правового регулирования, допускающего регулярное изменение цен. Либо они отдаются на откуп стихии рынка”<sup>7</sup>.

Считать ли государственно-частное партнерство формой приватизации - достаточно дискуссионная проблема. Может, такой подход приемлем в странах со сложившейся рыночной экономикой, но в России возникает своя специфика:

- с позиции государства - есть заинтересованность в дальнейшей приватизации при условии, что эффективность частных предприятий выше государственных;
- с позиции частного сектора - во-первых, не все крупные инфраструктурные проекты под-

лежат приватизации, а во-вторых, система обременений, налоговых ограничений и неконтролируемый рост тарифов, цен и акцизов делают обслуживание инфраструктурных объектов чрезвычайно затратными (разумеется, везде имеются исключения);

- с позиций институтов гражданского общества в России, где сформирован общественный менталитет населения, ГЧП следует рассматривать с точки зрения социализации собственности и социальности бизнеса. Помимо социализации отношений собственности, серьезной проблемой для российского бизнеса остается его социальная ответственность. Создание условий для социальной ответственности бизнеса отражено в принятом в 2010 г. международном стандарте ISO26000 “Руководство по социальной ответственности бизнеса”. От принятия стандарта до его реализации в России лежит большой временной период. Между тем в некоторых странах социальная ответственность бизнеса по отношению обществу зафиксирована в Конституции. Так, например, сделано в ФРГ.

В условиях смешанной экономической системы ее специфику определяет не столько форма смешанной собственности, сколько ее содержание. В России в процессе приватизации отошли от либерального понимания собственности, заменив ее индивидуальным присвоением, оценивая ее как личное благо. В этой связи Л. Мизес, отмечая двойственную роль частной собственности, писал, что она “не является привилегией владельца собственности, а является общественным институтом, служащим добру и выгоде всех, несмотря на то, что она может в то же время быть особенно приятной и полезной для некоторых”<sup>8</sup>.

Содержание смешанной собственности обуславливает характер присвоения, тип и формы которого определяются спецификой сложившихся производственно-экономических отношений. В процессе реализации проекта ГЧП возникает смешанная форма собственности, происходит смешение и расщепление прав собственности, это не простое сложение активов различных собственников, а сумма правомочий, система элементов и прав, благодаря которым различные правомочия собственности могут дифференцироваться и рекомбинироваться. Под рекомбинированной собственностью, по мнению венгерского экономиста Д. Старка, понимается “несовпадение легально закрепленных прав собственности и реально воплощения, размывание механизмов контроля и организационных границ экономического субъекта”<sup>9</sup>. Д. Старк выделяет три характерные особенности “рекомбинированных форм биз-

неса и собственности”): размытость границ частной и общественной собственности; размытость организационных границ предприятий; размытость ограничений, вводимых законодательными принципами. Главное при этом - обеспечить за счет экономической базы интеграцию партнерских ресурсов с целью достижения поставленных целей.

В процессе смещения и расщепления прав собственности различных ее форм происходит обмен правомочиями прав собственности, включая, что принципиально, социальные права. Встраивание процесса регулирования социальных прав в структуру прав смешанной собственности - отличительная черта социализации смешанной собственности.

В процессе развития международного разделения труда, выхода многих стран на шестой технологический уклад в развитых странах из их законодательств постепенно исчезают особые привилегии прав частой собственности. Появляется “комплекс прав собственности”, позволяющий государству не только способствовать эффективности использования всех форм собственности, но и тем самым поддерживать социальную стабильность общества. Таким образом, смешанная экономическая система на базе различных форм и моделей ГЧП закладывает основу не только для формирования смешанной формы собственности, но и для социализации отношений собственности.

<sup>1</sup> См.: федеральные законы: “О соглашениях о разделе продукции” от 30 дек. 1995 г. □ 225-ФЗ; “Об особых экономических зонах в Российской Федерации” от 22 июля 2005 г. □ 116-ФЗ; “О концессионных соглашениях” от 21 июля 2005 г. □ 115-ФЗ.

<sup>2</sup> *Дерябина М.А., Цедиллин Л.И.* Государственно-частное партнерство: теория и практика. Москва, 2007. С. 10.

<sup>3</sup> Основы государственно-частного партнерства (теория, методология, практика”: учебник / авт. кол. Москва, 2015. С. 15.

<sup>4</sup> *Зельднер А.Г.* Партнерские отношения государства, бизнеса и общества в условиях смешанной экономики. Москва, 2010. С. 52.

<sup>5</sup> О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 13 июля 2015 г. □ 224-ФЗ // Российская газета. 2015. 17 июля.

<sup>6</sup> Институциональное поле государственно-частного партнерства / Т.В. Панова [и др.] // Экономические науки. 2015. □ 10 (131). С. 35.

<sup>7</sup> *Йескомб Э.Р.* Государственно-частное партнерство: основные принципы финансирования. Москва, 2015. С. 39-40, 57.

<sup>8</sup> *Мизес Л.* Либерализм в классической традиции. Москва, 1995. С. 35.

<sup>9</sup> *Старк Д.* Рекомбинированная собственность и рождение восточно-европейского капитала // Вопросы экономики. 1966. □ 6. С. 25.

Поступила в редакцию 02.04.2016 г.