

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО И ПРОБЛЕМЫ ЭВОЛЮЦИИ ГОСУДАРСТВА

Черномырдина Е.В.

ФГБОУ ВПО «Самарский государственный экономический университет», Самара, Россия (443090, г. Самара, ул. Советской Армии, 141), e-mail: tgp_sgea@mail.ru

Активное развитие государственно-частного партнерства в 80–90-е годы XX века вызывает интерес к данному институту у специалистов в различных областях знаний. Государства рассматривают проекты государственно-частного партнерства как средство решения публичных задач при сохранении государственных ресурсов. В статье выявляется связь государственно-частного партнерства и этапов эволюции государства как особой формы организации публичной власти. Делается вывод о том, что институт государственно-частного партнерства развивается вместе с государством и его интересами, меняет свое содержание и назначение при сохранении внешней правовой формы. В статье показано, что на современном этапе эволюции государства государственно-частное партнерство – это средство реализации государственных функций с использованием ресурсов частных субъектов.

Ключевые слова: государство, государственно-частное партнерство, эволюция, функции государства, цели государства, ресурсы государства.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AND PROBLEMS OF THE EVOLUTION OF THE STATE

Chernomyrdina E.V.

Samara State University of Economics, Samara, Russia (443090, Samara, Soviet Army st., 141) (E: mail: tgp_sgea@mail.ru)

Active development of public-private partnership in the 80-90 years of the twentieth centuries of interest to the institute from experts in various fields of knowledge. States to consider projects of public-private partnerships as a means of solving public problems, while maintaining public resources. The article reveals the connection of public-private partnerships and the stages of evolution of the state as a special form of organization of public authority. It is concluded that the institution of public-private partnership developed with the state and its interests, changes its content and purpose, while maintaining external legal form. The paper shows that at the present stage of evolution of the state of public-private partnership – is a means of implementing the state functions, using the resources of private actors.

Keywords: government, public-private partnership, evolution, functions of the state, the purpose of the state, the state's resources.

Взаимодействие публичных и частных субъектов, государства и бизнеса не является исключительной приметой современного этапа развития социальных отношений. Богатый исторический опыт как нашей страны, так и иностранных государств, дает нам немало примеров сотрудничества двух сфер социальной жизни – публичной и частной. Формы такого сотрудничества весьма различны, но стоит отметить, что многие правовые и политические порядки, формируясь в целом автономно друг от друга, сформировали системы партнерства, весьма схожие друг с другом [1].

Так, древние государства (Иран (VI в. до н.э.), Греция и Рим (IV в. до н.э.)) практиковали передачу права взимать налоги и другие государственные доходы (систему откупов). М. Ростовцев, например, говорит о сформированной полностью к V в. до н.э. системе откупа в Греции, когда все косвенные налоги (таможенная пошлина, налог с купли-продажи,

десятипроцентная пошлина, взимаемая за проход по Босфору), а также целый ряд менее значимых платежей, полностью были отданы государством на откуп [7].

В России первые откупы были введены в конце XV века. Причем давали они ощутимую прибавку к государственной казне, особенно винные. Как отмечают исследователи, такие откупы были предприятием сложно организованным, хотя сам процесс взимания государством откупного платежа излишней сложностью не отличался [5]. В качестве откупщика мог выступать не отдельный субъект, а товарищество, компания. В последнем случае назначался управляющий откупом, который представлял интересы всех участников. На местах фактической продажи утверждались поверенные.

Согласно указу Петра I от 15 декабря 1712 г. винный откуп реализовывался в форме договора с казной, по которому лицо, уплатив определенную сумму государству, получало право торговли вином. Доход откупщика – разница между платой в казну и ценой реализации. Для государства же откупные платежи – разновидность фискального дохода. Причем составляющая существенную долю всех государственных доходов. К концу правления Петра I доля доходов от винных откупов в казне составляла 20 % всех налоговых поступлений.

С развитием государственности подобная форма сотрудничества публичной и частной сфер постепенно сходит на нет. М.И. Ростовцев, например, анализируя причины сохранения в Египте при Птолемах полисной системы откупов, отмечает необходимость сохранения стабильности и фактическую невозможность перехода к другой форме налогообложения. Расширение функций и возможностей государства, усиление и централизация государственной власти повсеместно делают возможным отказ от передачи суверенного права на взимание налогов в руки частных лиц. Показательным в этом отношении является пример Великой французской революции. 19 флореаля II года (8 мая 1794 года) трибунал приговорил откупщиков (31 человека) к смерти, и приговор был приведен в исполнение. В России усилившееся государство также было недовольно деятельностью откупщиков. Так, Московский генерал-губернатор А.А. Закревский и центральные полицейские власти организовали преследование винного откупщика В. А. Кокорева и некоторых его сподвижников [3]. «Положением о питейном сборе» от 4 июля 1861 г. винные откупы были отменены.

Если сотрудничество в форме откупа оказалось несовместимым с новым качеством государства, сформировавшимся к XVIII–XIX вв., то взаимодействие в области инфраструктурных проектов, возникшее также в древности, развивается.

Как показывают современные исследования, многие государства мира сегодня могут дать нам примеры многовекового развития института государственно-частного партнерства в сфере инфраструктуры [8].

В России первая концессия была предоставлена в 1555 г. английской компании, которой был выделен участок леса на Вычегде, предоставлено право добывать железную руду и строить завод. Железо разрешалось вывозить в Англию с уплатой пошлины, а казна имела право выкупа железа по установленной цене. Англичане обязаны были также обучать русских своему делу [4]. По справедливому замечанию О.Г. Лариной, одним из самых успешных примеров подобного взаимодействия государства и бизнеса стала деятельность А.Н. Демидова, благодаря которой были заложены основы развития одного из крупнейших промышленных регионов России [5]. До 1747 г. все объекты (леса, земля, недра и проч.) находились в государственной собственности и были предоставлены А.Н. Демидову во временное пользование. При этом пользователь обязан был уплачивать государству десятую часть дохода и продавать свою продукцию казне. В 1747 г. указом Елизаветы Петровны право пользования Демидовых было прекращено.

Активно развиваются концессии и в XIX – начале XX в. В этой форме государство привлекает частный капитал для развития инфраструктуры городов, строительства железных дорог. Например, в 1903 г. частный предприниматель инженер И.В. Попов заключает с Петербургским городским управлением договор, предметом которого стала организация сети павильонов для телефонного сообщения. На условиях ГЧП работала фирма «Сименс и Гальске». Первая железная дорога Санкт-Петербург – Царское Село – Павловск была сооружена акционерным обществом, учредил которое Николай I. Аналогично строилась и вторая железная дорога Варшава – Вена. Последняя российская концессия – Китайско-Восточная железная дорога, которая к 1917 г. стала огромным хозяйством на принципах экстерриториальности. Управлялась КВЖД Русско-Азиатским банком.

Обратим внимание, что с помощью механизмов государственно-частного партнерства не только решались насущные задачи развития инфраструктуры и сохранения (пополнения) государственных финансов, но и приобретался необходимый опыт, заимствовались технологии, что является важной функцией рассматриваемого института.

После революции 1917 г. в России было создано 350 концессий, как производственных, так и торговых. В 30-е годы они были ликвидированы. Пример Советского государства в части использования ГЧП, хотя и весьма иллюстративен, все же стоит особняком. И отказ от ГЧП в СССР стал возможен в связи с особенностями отношений собственности и качеством формы государства. Другие же страны, демонстрируя примеры поступательного развития рыночной экономики, столь резких переходов от принятия до полного отрицания форм ГЧП не имели, что вполне объяснимо.

Сама суть ГЧП, позволяющего привлекать частные средства в области, которые составляют предмет государственного интереса либо государственной собственности,

обеспечивает жизнеспособность данного института. Система ГЧП органически сопровождала развитие любой государственности, сталкивающейся с необходимостью решения определенных задач в области пересечения интересов собственности и государственного управления [2]. Но само терминологическое обозначение явления, переход его на уровень концептуальной основы государственной политики, связывается с периодом 80-х годов, когда в Европе активно шел процесс перераспределения прав собственности на предприятия, которые, так или иначе, обеспечивали коммунальное хозяйство. Наиболее активно этот процесс шел в Великобритании, Швеции, Ирландии.

Как показывают исследования, ГЧП – результат естественного развития системы взаимодействия государства и общества. Причем само явление в равной степени присуще любой государственности, любой цивилизации. Вопрос, видимо, в том, позиционируется ли развитие тех или иных форм ГЧП как приоритет государственной политики или нет. И в этом, безусловно, первенство за Великобританией, объявившей формирование и расширение PFI в качестве одной из целей своей деятельности. Приведенный выше весьма общий анализ эволюции ГЧП позволяет нам выделить три основных этапа, характеризующих этот процесс. Отметим, что вполне сознательно не «привязываем» их к неким хронологическим рамкам, поскольку во всех государствах темпы развития явления различны.

Первый этап. Формирование и развитие системы откупов. Необходимость в институте в данном случае объясняется ограниченностью административных ресурсов государства, спецификой строения государственного аппарата. Причем первоначально это способ реализации атрибутивной функции государства – взимание налогов и сборов. Со временем откупная система расширяется и захватывает различные области государственных регалий.

Второй этап. Формирование концессий как в сугубо частноправовой, так и в административной форме. Само развитие данной формы ГЧП объясняется расширением государственных задач, и, как следствие, возникновением новых функций. При этом все та же ограниченность административных ресурсов при значительных объемах государственной собственности, процветание политики протекционизма вызывает необходимость в подобных формах сотрудничества государства и частных субъектов.

Третий, современный этап. В самом приближенном виде его можно охарактеризовать как изменение содержания при сохранении формы. Если прежние концессии возникали на тех узлах инфраструктуры, которые государство для себя воспринимало как стратегически важные, узловые, приносящие доход, а ГЧП становилось средством извлечения такого дохода, то концессии сегодняшнего дня формируются на базе общей идеологии снижения государственных издержек, повышения эффективности государственных расходов общего превращения государства в корпорацию. И возникают они в тех областях, где государство,

оставляя за собой номинал функции, скорее, выполняет обязанность. А ГЧП становится средством снижения издержек на исполнение обязанности. Д. Рахманова, например, совершенно однозначно определяет ГЧП как способ финансирования тех расходов, которые традиционно обеспечивались государством [6].

Одной из характерных черт современного этапа становится развертывание широкого идеологического фронта «продвижения» ГЧП. Создаются общественные советы, информационные платформы, проводятся форумы и круглые столы. Например, в России создан специализированный портал – <http://www.pppinrussia.ru>, в качестве целей существования которого указано: популяризация ГЧП среди органов государственной власти, местного самоуправления, а также среди потенциальных участников проектов. Обращает на себя внимание, что поддержку портала осуществляет государственная корпорация «Внешэкономбанк».

Результаты такой активной работы есть. В 1990–2001 годы программы по вовлечению частного сектора в проекты инфраструктуры были приняты в более чем 130 странах мира.

Однако сегодня темы развития ГЧП замедлились, причем именно частный сектор все менее охотно инвестирует средства в инфраструктурные проекты. Если в начале 90-х годов развивающиеся страны уповали на ГЧП как на средство развития, то сегодня все более преобладает подход, согласно которому ГЧП – это ресурс исполнения государственных обязательств. И заинтересованность публичного субъекта в его существовании выше, нежели чем у частных лиц.

В связи с этим можно отметить еще одну характеристику современного этапа развития ГЧП. Государство, заинтересованность которого в привлечении частных инвестиций в затратные области своего функционирования, теперь развивает систему льгот и привилегий для участников соответствующих проектов. Речь и о налоговых льготах, и о лицензионных преференциях, и о прямом государственном финансировании. Не случайно любой современный исследователь ГЧП и практики его реализации говорит о необходимости скорейшего формирования системы специального правового регулирования этих отношений, подчеркивая, что только так можно активизировать частных субъектов на участие в ГЧП.

Список литературы

1. Белицкая А. Государственно-частное партнерство: историко-правовой аспект // История государства и права. – М.: Юрист, 2010. – № 21. – С. 21-25.
2. Болгова В.В. Основы публичного права. – Самара: Самарское отд-е Литфонда, 2009.
3. Гавлин М.Л. Вопрос о винных откупах в истории законодательства Российской империи XVIII–XIX вв. [Электронный документ] // URL: <http://statehistory.ru/4474/Vopros-o-vinnykh>

otkupakh-v-istorii-zakonodatelstva-Rossiyskoy-imperii--XVIII-XIX-vv/

4. Костомаров А. Очерки торговли Московского государства в XVI и XVII столетиях. – СПб., 1862. – С. 194.
5. Ларина О.Г. Регалии в России: национальные традиции и их правовое закрепление (XVII–XIX вв.). – М., 2011. – С. 21.
6. Рахманова Д. Государственно-частное партнерство в аграрном секторе [Электронный документ] // URL: <http://www.for.kg/ru/news/154686/> (Дата обращения 08.05.2014).
7. Ростовцев М. И. История государственного откупа в Римской империи (от Августа до Диоклетиана). – СПб., 1899. – С. 4.
8. Сазонов В.Е. История государственно-частного партнерства [Электронный документ] // URL: [http:// www.bmpravo.ru/show_stat.php?stat=934](http://www.bmpravo.ru/show_stat.php?stat=934)

Рецензенты:

Болгова В.В., д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Самарского государственного экономического университета, г. Самара.

Горожанин А.В., д.ю.н., профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права Самарского государственного экономического университета, г. Самара.