

РАЗДЕЛ IV. Трибуна молодого ученого

УДК 347.45/47

Бачинская А.А.

*Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ, г. Москва*

ГЕНЕЗИС ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА

Аннотация. В статье дан анализ исторического опыта возникновения и развития отношений государственно-частного партнёрства в транспортной сфере: эволюция данного института в зарубежных странах, а также в России. Автор полагает, что исторический опыт отношений государства и частных лиц в сфере транспорта должен учитываться при совершенствовании действующего законодательства, что позволит выработать наиболее успешные способы применения организационных и финансовых механизмов государственно-частного партнёрства в транспортной сфере России.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, откуп, концессия, предпринимательство, инвестиции, государственная собственность.

A. Bachinskaya

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

THE GENESIS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP RELATIONSHIPS IN TRANSPORT SECTOR

Abstract. This article is devoted to the analysis of historical experience and development of public-private partnership relationships in transport sector in Russia and abroad. The author suggests that the historical experience of relationships between the state and individuals in the sphere of transport should be considered at current legislation improvement, which will allow to develop the most successful applications of public-private partnership in the transport sector of Russia.

Keywords: public-private partnership, payoff, concession, entrepreneurship, investments, public property.

Одним из наиболее интересных и актуальных инструментов современной экономики является государственно-частное партнёрство, под которым в общем

© Бачинская А.А., 2014.

смысле понимают взаимовыгодное сотрудничество государства и субъектов предпринимательства, направленное на эффективную реализацию проектов в общественно-значимых сферах. Государственно-частное партнёрство успешно используется во многих сферах, но наиболее зарекомендовало себя при развитии транспортной инфраструктуры: автомобильных и железных дорог, аэропортов, портов и т. д., в связи с необходимостью больших капиталовложений при реализации проектов.

Данный вопрос особенно актуален для современной России, где существует проблема недостаточной развитости и изношенности объектов транспортной инфраструктуры. Именно использование механизмов государственно-частного партнёрства может положительно повлиять на ситуацию в транспортной отрасли. Однако развитию данного института в Российской Федерации, изучению отдельных сфер применения его механизмов уделяется недостаточное внимание. По нашему мнению, изучение специальных направлений применения государственно-частного партнёрства позволит сделать значительный вклад в развитие этого института. Для наиболее полного исследования явления государственно-частного партнёрства в транспортной сфере необходимо провести анализ возникновения и развития партнёрства между государством и представителями частного предпринимательства на разных этапах истории.

Еще в Римской империи частным лицам передавались для управления объекты транспортной инфраструктуры, такие как порты и почтовые

станции [14, с. 37]. Система почтовых станций была создана в целях сопровождения развивающейся дорожной сети, необходимой Римским легионам. Право строительства и управления почтовой станцией отдавалось частному партнёру на пять лет и нередко сочеталось с правом на обслуживание прилегающей дороги. Контракт заключался с муниципалитетом на конкурсных торгах и содержал условие об откупе – «манцепс» («mancers»), который частный партнер должен был выплачивать публично [10].

Откупом являлось взаимодействие, при котором государство передавало на возмездной основе исключительное право заниматься какой-либо деятельностью, приносящей доход, либо право пользования, управления имуществом. Таким образом, исторически, откупы являлись первой формой государственно-частного партнёрства. Через институт откупов реализовывалась основная идея государственно-частного партнёрства: привлечения частных структур для управления объектами, которые находятся в сфере интересов государства, в отношении которых оно стремится сохранить контроль [3, с. 22]. Для участия в таких крупных и затратных проектах, как строительство дорог, частные лица нередко объединялись, создавая товарищества публиканов (откупщиков), которые получали право на взимание соответствующих сборов с территорий. Развитие дорожного дела в целом способствовало общему росту торговли, военному и политическому могуществу Рима [11, с. 10–12]. Откупы также были распространенной практикой в Древней Греции и Древнем Египте, Франции, Голландии,

Испании, Англии и просуществовали в некоторых странах вплоть до начала XX в. [6].

Интересен также другой пример участия частных лиц в развитии системы общественных дорог в Римской империи (лат. *Viae publicae*). Государство строило такие дороги на принадлежащей ему земле, но зачастую там, где это было необходимо крупным частным землевладельцам. В этом случае дорога называлась по имени того человека, кто предложил построить данную дорогу. С таких частных собственников взимались налоги на строительство необходимых им дорог [12].

В XVII в. в связи с кризисом государственного финансирования во Франции и Англии появляется новая форма государственного частного партнерства – концессия. Концессией закреплялись договорные отношения государства и частных инвесторов в целях привлечения и сложения капитала в развитие национальной экономики. Важно, что таким частным партнёрам зачастую предоставлялось на срочной и возмездной основе право пользования государственной и муниципальной собственностью (включая природные ресурсы), а также право на осуществление монополизированных государством видов деятельности [8, с. 31].

Следует отметить, что в европейских странах сложилось два подхода к концессионной деятельности: так называемые, «английская» и «французская» модели. Английская модель государственно-частного партнёрства отличалась либеральностью и высоким уровнем самостоятельности частного субъекта концессии. Государство лишь выдавало частным лицам офи-

циальные разрешения, практически не вмешиваясь в принятие решений по всем существенным вопросам того или иного инфраструктурного проекта. «Английская» концессионная схема была впоследствии воспринята большинством англосаксонских стран при регулировании концессионных отношений [2, с. 17]. Во Франции, а также впоследствии во многих странах романского права, таких как Германия, Италия, Испания и др., сложилась публично-правовая модель государственно-частного партнёрства: государство само определяло развитие транспортной инфраструктуры, создавая специальные государственные органы, которые контролировали строительство частными партнёрами дорог. Таким образом, концессия была своего рода административно-правовым актом [3, с. 22].

В США концессии в транспортной сфере также имели место и выдавались властями штата частным лицам с XVII в. Концессии являлись чрезвычайно распространенной формой взаимодействия власти и бизнеса в транспортной сфере вплоть до начала XX в. Однако по ряду причин, таких как усиление государственного регулирования и повышение контроля за социально-значимыми сферами экономики, количество концессионных проектов сократилось. После Второй Мировой войны произошло резкое сворачивание концессионной политики [3, с. 23].

Дальнейшее развитие государственно-частное партнёрство получило только в 80–90-е годы XX в. Причиной, по которым было необходимо такое взаимодействие государства и частных лиц называют и закономерный результат эволюции форм пар-

тнёрства государства и бизнеса [6], и потребность в реализации крупных инфраструктурных проектов, и общую либерализацию и сокращение государственного участия в экономике [4, с. 41].

Появление в начале 90-х гг. в Великобритании института частной финансовой инициативы (Private Finance Initiative) явилось важнейшей вехой в развитии современного государственно-частного партнёрства. Суть частной финансовой инициативы состояла в привлечении частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов, т. е. когда фактически частный бизнес сам осуществлял строительство государственного объекта за счёт собственных средств [1]. Доход частный партнёр получает в виде платежей от государства или в ходе дальнейшей эксплуатации объектов. Использование механизма частной финансовой инициативы с одной стороны увеличило объём инфраструктурных объектов и скорость их реализации, с другой – помогло удерживать определённый уровень бюджетных расходов.

В настоящее время во многих странах мира государственно-частное партнёрство заняло одну из ведущих ролей при реализации общественно-значимых и капиталоемких проектов, в первую очередь, объектов транспортной инфраструктуры. При этом за рубежом насчитывается множество форм взаимоотношений государства и частного капитала. Такое взаимодействие показало свою высокую эффективность и преимущества, как для самих партнёров, так и для общества.

В России институт государственно-частного партнёрства, особенно

в сфере транспорта, также имел своё развитие наряду с большинством зарубежных государств. Первой наиболее распространенной и значимой для транспортной сферы России формой партнёрства между государством и частными лицами стали концессии. Через них государство привлекало капитал, как отечественный, так и иностранный для реализации крупных инфраструктурных проектов.

Известно, что первые железные дороги в России строились с широким привлечением частного капитала. Самая первая железная дорога Санкт-Петербург-Царское Село-Павловск была сооружена акционерным обществом (четыре учредителя), высочайше утвержденным Николаем I в 1836 г. [9, с. 113]. В дальнейшем при развитии железнодорожного строительства условия концессий изменились: были установлены сроки выкупа железных дорог, определены железнодорожные тарифы. В последнюю четверть XIX в. усилилось государственное железнодорожное строительство, приняты меры к переходу частных железных дорог в казну [7, с. 50].

Следует отметить, что отечественные концессии второй половины XIX – начала XX вв. имели договорной характер и строились на частно-правовых началах. Это отражало интерес государства в привлечении капитала и повышении эффективности концессионных проектов, а также общую либерализацию политического курса.

В советское время связи с введением курса на новую экономическую политику концессии также получили свое развитие, что привело к активному привлечению инвестиций. Как отмечает В.М. Савельева, идеологические

противоречия постреволюционного российского периода поставили крест на привлечении внутреннего капитала в концессионные проекты и практически все соглашения были заключены с иностранными субъектами [13, с. 16]. Правовая природа концессий приобрела смешанный характер. Советские концессии имели, с одной стороны, признаки административного акта, а с другой – договора, основанного на равенстве имущественных интересов властного органа и концессионера [2, с. 18–19]. Однако, несмотря на такое формальное закрепление в законодательстве и соглашениях гарантий прав и соблюдения интересов концессионера, фактически положение сторон концессионного соглашения являлось неравноправным. Нередки были нарушения интересов частных партнеров государством.

Можно выделить две основные формы концессий в СССР в период НЭПа: концессии, при которых только частный инвестор вносил весь требуемый капитал (т. н. «чистые концессии»), а также акционерные общества, капитал которого формировался как частным инвестором, так и непосредственно советским государством («смешанные общества»). В дальнейшем в связи с изменениями приоритетов экономической политики концессионные проекты в СССР начали сворачиваться, и в 1937 г. концессии были окончательно отменены.

Вопрос об использовании механизмов государственно-частного партнёрства вновь поднимался в 80-е гг. в связи с общим спадом экономики. Однако процесс разработки законодательства шёл медленно, и в итоге внедрение инструментов государственно-частного

партнёрства произошло сравнительно недавно [5, с. 16]. Были приняты федеральные законы: «О соглашениях о разделе продукции» (№ 225-ФЗ от 30.12.1995 г.), «О концессионных соглашениях» (№ 115-ФЗ от 21.07.2005 г.); «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (№ 116-ФЗ от 22.07.2005 г.) и иные, появилось региональное законодательство, регламентирующее механизмы государственно-частного партнёрства. Были созданы специальные государственные институты, такие как, Внешэкономбанк, Инвестиционный фонд РФ.

Тем не менее, становление и развитие данного института в России еще не окончено. Проведённый анализ использования механизмов государственно-частного партнёрства в транспортной отрасли доказывает их эффективность. Полагаем, что исторический опыт развития государственно-частного партнёрства в сфере транспорта должен учитываться при совершенствовании правового регулирования указанной сферы общественных отношений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнёрства // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 2. – С. 35–41.
2. Багдасарова А.В. Концессионное соглашение в гражданском праве России и зарубежных стран: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2009. – 32 с.
3. Белицкая А.В. Государственно-частное партнёрство: историко-правовой аспект // История государства и права. – 2010. – № 21. – С. 21–25.
4. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнёрство: некоторые вопросы

- теории и практики // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2011. – № 9. – С. 41–50.
5. Ганжа И.В., Набиев Р.А. Эволюция государственно-частного партнёрства на различных этапах развития государства // *Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия «Экономика»*. – 2012. – № 2. – С. 9–20.
 6. Капогузов Е.А., Соловьев Ю.В. Государственно-частное партнёрство – истоки и эволюция // *Науч. труды Донецкого национального технического университета. Сер. экономическая*. – 2011. – Вып. 40-1. – С. 106–111.
 7. Кудель Д.А. История развития и правовая природа концессионных договоров // *Вестник ГрДУ імя Янкі Купалы. Сер. 4. Правазнаўства*. – 2013. – № 4. – С. 49–55.
 8. Курьсь Н.В. Частно-государственное партнёрство как историко-правовое явление // *Общество и право*. – 2011. – № 2. – С. 30–35.
 9. Ландау Б.А. Концессионное право Союза ССР. – М.: *Право и жизнь*. – 1925. – 221 с.
 10. Обзор опыта ГЧП: исторический контекст // *Сборник методических материалов по государственно-частному партнерству в автомобильном секторе*. – Всемирный банк / PPIAF, 2009. – С. 38–41.
 11. Образцов В. Н. *Энциклопедия путей сообщения*. – М.: Госиздат, 1925. – 248 с.
 12. Римские дороги / *Википедия [Электронный ресурс]*. – URL: <http://ru.wikipedia.org/?oldid=60792503> (дата обращения: 16.12.2014).
 13. Савельева В.М. Концессионное соглашение как институт гражданского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – 28 с.
 14. Osborne S. *Public Private Partnership theory and Practice in international perspective*. – London: Routledge, 2000. – 368 p.