

Государственно-частное партнерство в свете исторической ретроспективы¹

П.Н. ТЕСЛЯ, кандидат экономических наук, Новосибирский государственный технический университет, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет – Сибирский центр изучения проблем и перспектив развития государственно-частного партнерства, Новосибирск.
E-mail: teslia.pavel@gmail.com

В статье рассматриваются исторические формы государственно-частного партнерства (ГЧП), демонстрируется, что ГЧП присутствовало на протяжении всей истории государства как такового. На примере России показано, что развитые формы такого партнерства (кормление) могут появиться раньше, чем простые (откупа). Наиболее развитые формы взаимодействия между государством и бизнесом – концессии, активно использовавшиеся при реализации инфраструктурных проектов, – стали базой индустриального рывка в большинстве стран мира. Показано, что ГЧП может порождать и систематически порождает коррупцию, но также способствует и формированию важных устойчивых форм хозяйственно-правовых отношений. Хотя ГЧП присутствовало почти всюду, но приживалось и развивалось в разных странах по-разному. Развитие ГЧП прерывисто и неравномерно. Масштабы ГЧП, измеренные в терминах их доли в валовых инвестициях, сравнительно невелики, в отличие от их значимости для экономики. Благодаря ГЧП государство сохраняет контроль над важными активами, прежде всего недвижимостью, и получает от частного бизнеса инвестиции и услуги эффективного менеджмента.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; кормление; откуп; концессия; инфраструктура; коррупция; риски

В ряде заслуживающих внимания публикаций по проблематике государственно-частного партнерства (ГЧП) отмечается, что этот феномен «представляет собой относительно новое явление в мировом хозяйстве» [Варнавский и др., 2010]. В какой-то мере это справедливо: на протяжении многих лет после Второй мировой войны масштаб взаимодействия государства и бизнеса в отдельных проектах был незначительным, а исследования данного явления – непопулярны. Но уже в конце 1980-х годов в зарубежной литературе интенсифицировались дискуссии о ГЧП, а процесс развития такого партнерства существенно оживился, что дает повод многим исследователям вести отсчет истории ГЧП с 1980-х годов.

¹¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ (проект № 18-410-540002/18).

На самом же деле государственно-частное партнерство, основанное на предоставлении частному бизнесу существенных прав по распоряжению государственной и /или муниципальной собственностью, а также передачи бизнесу функций государства, в той или иной форме осуществлялось, начиная, по меньшей мере, со времен Древней Персии, Римской империи и Вавилонского царства.

Зарубежная история ГЧП

Одной из древнейших форм ГЧП в истории мирового хозяйства была система откупов. Она активно применялась еще в Древнем Риме, где на специальных торгах граждане имели возможность купить право, например, на управление налоговыми сборами. Победитель, заплативший высшую цену, получал право взимать налоги (в основном – таможенные акцизы, но иногда и подоходные). Внеся авансом крупную сумму в казну, откупщики приступали к сбору налогов и податей с местного населения. Причем, все, что было собрано сверх суммы откупа, шло в их собственные карманы.

В терминах современных финансов суть операции можно описать как покупку контракта с государством, дающего его владельцу право на получение будущего притока денежных средств.

Помимо регулярных налогов, Рим при необходимости (обычно во время войн, в целях выплаты жалования солдатам и офицерам) проводил реквизиции, представлявшие собой разновидность сделки купли-продажи или займа с последующим погашением. Этим делом, тоже весьма доходным, также часто занимались откупщики. Понятно, что наиболее интенсивно откупа применялись в удаленных провинциях, куда чиновники метрополии могли добраться с трудом.

Помимо сбора налогов и реквизиций, в откуп можно было получить право на самые разные виды деятельности – от добычи полезных ископаемых до торговли табаком, льняным семенем, ворванью и некоторыми другими товарами [Наседкин, Разгон]. В этом можно видеть некоторое сходство откупной системы с системой лицензирования.

Откупщики составляли в Древнем Риме особое, довольно привилегированное, сословие «всадников» (вспомним «всадника» Понтия Пилата). Как правило, самую черную работу по выколачиванию сборов с местного населения «всадники» поручали

своим агентам из числа местных предпринимателей (передавали получаемые в откуп объекты в субаренду). Такими агентами были, например, библейские мытари. Жестокость откупщиков и их агентов, проявляемая при сборе налогов, часто вызывала народное возмущение. Мытари были одной из самых презируемых групп общества. Их ненавидели и боялись.

Сделка между государством и бизнесом была выгодна для государства, поскольку создавала дополнительные гарантии регулярных денежных поступлений в казну. Договоры на откуп могли заключаться на три, пять лет, иногда – до 100 лет [Катасонов, 2013].

Откупной бизнес породил ранние формы совместного финансирования: мелкие вкладчики могли покупать доли в предприятиях откупщиков, формируя некий прототип товариществ или акционерных обществ. Однако после краха Римской империи такая акционерная форма капитала исчезла из хозяйственной жизни общества на многие века.

Кроме описанных откупов, две тысячи лет назад в Римской империи частные партнеры содержали почтовые станции. Как правило, этим занимались небольшие местные общины, которые строили и содержали их инфраструктуру (конюшни, склады, мастерские, гостиницы и т.д.). В ведение управляющего иногда входило также поддержание прилегающих дорог. Такой контракт назывался *мансерс* и предоставлялся муниципальным образованием на основе конкурсных торгов. Стандартный срок такого партнерства составлял около пяти лет. В течение этого периода частные партнеры пользовались предоставленными властями привилегиями на оказание услуг, беря компенсацию за них в составе платы. Кроме того, власти обеспечивали защиту от грабителей и воров.

«Коллективные» государственно-частные соглашения с местным населением в Древнем Риме применялись также в строительстве и эксплуатации портов и внутренних гаваней. В Средние века подобная форма ГЧП была возрождена при строительстве новых укрепленных городов и освоения новых земель на юго-западе Франции. По этим соглашениям люди целыми деревнями переселялись в укрепленные пограничные города². Кроме того,

² В России нечто подобное можно было наблюдать в ходе Столыпинской реформы по освоению свободных земель Сибири в конце XIX – начале XX века.

известен опыт концессий на коллективное использование региональных инфраструктурных объектов (мельниц, виноградных и масличных давлений, пекарен, мостов и т.д.). Сама практика взимания сборов за пользование мостами и дорогами появилась из-за необходимости компенсировать вложения concessionеров.

В течение XVI и XVII вв. европейские правители, особенно во Франции, начали практиковать широкие программы концессионных общественных работ при строительстве каналов, прокладке дорог, сборе отходов, организации общественного транспорта, освещения и доставки почты (после 1669 г. во Франции такие контракты предусматривали также восьмилетний период технического обслуживания вновь строящихся сетей региональных дорог). Это были предшественники современных концессий [Toolkit., 2009].

Индустриализация в Европе XIX в. привела к быстрому росту городов и расширению дорожных сетей, развитию водоснабжения, канализации и энергетики. Этот рост, достигнутый в основном за счет частных инвестиций, ознаменовал золотой век концессий в Европе. Создание железных дорог во всех европейских странах происходило именно на условиях концессий.

Разруха в европейской экономике после окончания Второй мировой войны привела к тому, что во многих областях экономической деятельности концессии применять почти перестали. Вместо ГЧП родилась практика создания государственных компаний – так пытались бороться с эффектом финансовой уязвимости долгосрочных инфраструктурных проектов. Кроме того, под влиянием коммунистической идеологии коллективизм стал рассматриваться как жизнеспособная и желательная альтернатива принципам свободного рынка. В итоге масштаб государственного сектора в послевоенной Европе значительно увеличился.

Заметным исключением в Европе в тот период (особенно во Франции и Испании) стали программы строительства платных автомагистралей. С 1960-х годов на условиях концессии их финансировали частные строительные консорциумы и банки. Однако экономические потрясения, вызванные нефтяными шоками 1970-х годов, привели к финансовым проблемам во многих концессионных компаниях, и значительная их часть была национализирована (в Испании – пять из 12, во Франции – три из четырех компаний). Интерес к ГЧП вернулся в Европу лишь в конце 1980-х – начале 1990-х годов.

В США ГЧП играло гораздо менее заметную роль в развитии транспортной инфраструктуры. Несмотря на то, что каналы и железные дороги, которые преобразовали страну в XIX веке, создавались частными инвесторами, современные автомагистрали в основном были построены в 1930-х и 1940-х годах государственными компаниями (как федеральными, так и местными). Для финансирования строительства на восточном побережье страны чаще всего использовали плату за проезд, на западе – доходы от специального налога на бензин. В 1950-х годах был создан Национальный автодорожный траст, который пополнялся за счет общефедерального налога на топливо (4 цента за галлон), это позволило профинансировать строительство межштатной системы шоссе.

В 1980-е и 1990-е годы во многих странах мира происходила либерализация деятельности в сфере инфраструктурного строительства. В первом десятилетии нового тысячелетия произошла некоторая консолидация ряда проектов ГЧП, снизилась активность на старых рынках и увеличилась на новых, особенно в Азии.

Многие развивающиеся страны приняли участие в этом движении, вводя новаторские улучшения разнообразных форм ГЧП. Лидерами среди них стали Чили, Бразилия, Китай, Венгрия, в последнее время к ним присоединилась Индия, которая резко активизировала привлечение частного капитала к развитию инфраструктурных проектов.

Частная финансовая инициатива, появившаяся в Великобритании в 1992 г., в настоящее время обеспечивает крупную долю финансирования (около 14%) в составе государственных инвестиционных проектов в ключевых областях инфраструктуры. К числу стран со значительными программами ГЧП относятся также Австралия (особенно штат Виктория) и Ирландия. В США накоплен значительный опыт реализации государственно-частных лизинговых программ. Механизмы типа ГЧП используются для развития Трансъевропейской дорожной сети.

Российский исторический опыт в сфере ГЧП

Самая ранняя российская форма ГЧП, отраженная в сохранившихся документах – «кормление» – имела все признаки развитой системы государственно-частных отношений. Вслед

за «кормлением» на первый план вышли откупа, и только после того, как они отыграли свою роль инструмента первоначального накопления, в действие вступила «королева ГЧП» – концессия.

Кормление

Кормление можно трактовать как институциональную форму широкого и интенсивного государственно-частного партнерства, некий прообраз современной концессии, парадоксальным образом появившейся на Руси в период раннефеодального общественного строя.

В самых ранних летописях излагается, как князья Киевской Руси раздавали своим «мужам» (дружинникам) «городы» (т.е. области с военными и судебно-административными центрами) в качестве вознаграждения за службу. Первоначальная модель контракта предполагала, что после смерти или «ухода в отставку» (при наличии назначенного срока кормления) кормленщика подопечная территория снова становилась вакантной, и на освободившееся место можно было посылать нового наместника. Со временем эта модель примитивизировалась и деградировала. Упадок системы кормлений наступил во второй половине XV в.

В чем состоит суть кормления? Получив в подчинение город или волость, наместник соблюдал на данной территории интересы князя – занимался строительством, исполнял судебные и административные функции, собирал с населения различные сборы. Отправление должности давало право на известные доходные статьи («кормы»), но «в нагрузку» вменялась ратная служба. В XV в. эти стороны кормлений дифференцируются: в частности, обеспечение обороны стало вознаграждаться по отдельно выделенной бюджетной статье.

У наместника в ведении находилась собственная региональная властная иерархия. Так, в волостях административные функции исполняли подчиненные наместнику волостели.

Важной административной обязанностью наместников и волостелей являлось управление княжеской недвижимостью: сдача на оброк свободных земель, контроль над княжескими слободчиками, дворскими и приказчиками, а иногда и непосредственное участие в приеме на подряд новых тяглецов.

О функционировании налоговой системы феодальной Руси дошедшие до нас источники не дают однозначного представления.

В XIV в. в малых городах налог поступал полностью в пользу кормленщика, а в больших – князьям. Для сбора даней князья посылали в регионы особых писцов и данщиков, а наместники и волостели должны были наблюдать за их работой, впрочем, нередко они и сами принимали участие в процессе.

Налоги и сборы были самыми разнообразными. Для примера приведем одну из ярких разновидностей – сбор за хмельные напитки. Кормленщики организовывали на местах торговлю монопольным княжеским вином, весь доход от которой посылали князю. Черным людям винокурение также дозволялось, но только для личного употребления и при условии покупки у наместника или волостеля особой бражной пошрины (она также называлась «явкой»). Интересный сбор был связан с основным транспортным средством того времени – лошадьми. Право собственности на них (и заодно – профилактика конокрадства) закреплялось путем клеймления. И клеймление, и регистрация сделок купли-продажи лошадей облагались специальной пошлиной – «конским пятном». Пошлина за заключение брака называлась «новоженный убрбус», а если женщина выходила замуж за пределы волости, ее родственники платили еще и «выводную куницу».

Таких «мелочей жизни» было великое множество, и кормленщик за все нес ответственность, так что синекурой его должность назвать трудно.

Размеры «кормов» немного варьировали от региона к региону, но по своему составу и срокам уплаты (приуроченным к церковным праздникам) они были похожими. Наиболее распространенными были Рождественский, Великоденский (Пасхальный) и Петровский. В состав Рождественского корма входили мясо и хлеб, а также овес и сено для лошадей. На Великий день – только мясо и хлеб, а на Петров день – баран и хлеб.

Склонность кормленщиков к вымогательствам и злоупотреблениям центральные князья ограничивали путем введения специальных уставных грамот, которые нормировали размер «корма». Позже они стали поручать отдельные управленческие функции особым приказным людям. Наконец, распространение судебного и податного иммунитета лишало кормленщиков значительной части доходов. Так происходил процесс разрушения системы кормлений [Веселовский, 1926]. Фатальный удар был нанесен, когда князья стали ограничивать сроки и посылать

на кормление одновременно по 2–3 человека. Кормленный режим регионального управления окончательно утратил привлекательность в глазах служилых людей. Но свое существование кормление прекратило только после того, как появилась сильная центральная княжеская власть, и функции наместников были переданы губным старостам и целовальникам. Кроме того, на местах появились привилегированные землевладельцы, которые, по выражению «жалованных грамот», ведали своими людьми во всем, и судили и собирали в свою пользу судебные пошлины и доходы, которые раньше доставались кормленщикам.

Откупа

В России откупа получили широкое распространение в XVI в. Они были многочисленны и разнообразны. На откуп отдавали сборы за право открывать лавки, держать коней, заниматься извозом и другими видами доходной деятельности. Важнейшим и наиболее доходным (но и рискованным) был винный откуп, дающий частным предпринимателям право торговать вином после уплаты в казну оговоренной денежной суммы (аналога современного акциза)³. Винные откупа применялись в форме системы «питейных сборов». Первые известные упоминания о них относятся к временам Ивана Грозного, а наиболее интенсивное развитие питейные откупа получили в XVIII в. (указы Петра I за 1705–1712 гг.). При Петре I они приносили до 20% от общей суммы налоговых поступлений. Когда же в 1765 г. была введена дворянская монополия на винокурение, винные откупа распространились по всей стране, кроме Сибири. Предприниматели приобретали право на откуп с публичных торгов на четыре года и становились «коронными поверенными служителями».

³ Фактически откупщик получал права налогового агента. Можно сказать, что в откупной финансовой схеме присутствуют также и элементы цессии, с той разницей, что при откупе нет явно выраженных кредитно-денежных отношений (впрочем, элементы последних тоже появились, когда откуп стали принимать в виде залога). Пользуясь современной терминологией, «кабаки на откупе» действовали в режиме «маржинального покрытия», что позволяет увидеть в финансовой схеме откупа еще и признаки факторинга. Залоговая система возникла не сразу. Ее начало датируется октябрём 1742 г., когда был издан указ императрицы Елизаветы Петровны. В это же время усилилась борьба с «корчемством» – производством и торговлей контрафактным алкоголем [Гавлин, 2003].

Отметим, что под «вином» в откупном деле понималось не то, что мы называем этим словом сейчас. Этот бизнес целиком базировался на крепких спиртных напитках (в отдельных заведениях разливали высокоградусный спирт). Примечательно, что откупщикам-торговцам (шинкарям, кабатчикам) строго запрещалось отпускать крепкие напитки на вынос малыми объемами (менее ведра). При этом торговля настоящим вином ограничением не подлежала, но была второстепенным бизнесом. Другая примечательная особенность – при продаже «в розлив» в шинках подавали скудную закуску, а в популярные «горькие настойки» нередко подмешивались «специи» типа табака. В результате клиенты быстро хмелели, их можно было легко обсчитывать и обворовывать.

Спаивание народа, которое называют одной из причин разорения крестьянства, часто вызывало общественное возмущение, которое в середине XIX в. вылилось в движение трезвости, сопровождаемое погромами шинков и шинкарей, уничтожением винно-водочной продукции и личного имущества откупщиков. В этом движении весьма активную роль играли церковь (большинство погромов стартовало от церковных погостов) и интеллигенция того времени. В деле борьбы с пьянством отметились практически все либерально-демократические авторы – Успенский, Добролюбов, Чернышевский, Герцен, Огарев. Более того, основной пафос критики царизма в середине XIX в. состоял в требовании прекратить спаивание народа...

Несмотря на то, что откупа приобретались в ходе торгов, соискатели почти всегда платили еще и крупные взятки государственным чиновникам. Можно сказать, что откупная система внесла серьезный вклад в развитие и процветание коррупции в Российской империи. Формы взяток сильно варьировали и порой бывали весьма причудливы. Например, один из знаменитых откупщиков, Д.Е. Бенардаки, для того, чтобы получить откуп, должен был организовать серию дорогих балов в Санкт-Петербурге.

Взятки надо было платить не только для получения винного откупа, но и при размещении и организации деятельности шинков. В целом винный бизнес был весьма и весьма рискованным. Торговля велась мелкой розницей, «вино» было сравнительно дешевым и доступным, и для того, чтобы «отбить» сумму откупа при низкой эффективной торговой наценке, требовались крупные

обороты, изобретательность, сметка⁴. Не следует забывать, что на откупщиках лежало также содержание кабаков и все издержки по приобретению и доставке акцизного товара. Неудивительно, что успеха в откупном бизнесе достигали только ловкие и предприимчивые люди.

Отношение царского правительства к откупному бизнесу было неоднозначным. С одной стороны, откупщики обеспечивали регулярные крупные поступления в казну. С другой – откупной бизнес порождал сильную коррупцию, подданные спивались, а прогрессивная общественность возмущалась и винила во всем правительство, что угрожало стабильности в стране. Кроме того, многие царские чиновники, и даже губернаторы, использовали свое служебное положение, становясь «негласными откупщиками», и это плачевно сказывалось на авторитете царского режима.

Откупной бизнес знал приливы и отливы. В 1652 г. патриарх Никон требовал от Алексея Михайловича: «Наведи порядок в кабаках “на вере”⁵, отмени откупа». Запрет был введен, но ненадолго – казна стала терять деньги. Готовилась соответствующая реформа и при Федоре Алексеевиче, однако со смертью царя (1682 г.) уже подготовленный указ так и не был введен в действие. При Александре I, в 1817 г., откупа ликвидировали, но уже в 1826 г. Николай I восстановил их по совету своего министра финансов Е.Ф. Канкрин. Причина все та же – необходимость пополнения казны. Лишь в 1863 г. винные откупа отменяются окончательно, им на смену пришла хорошо налаженная система

⁴ Указ Сената от 1771 г. предписывал использование типового контракта, в котором заранее оговаривалась отпускная и закупочная цена вина (соответственно, 3 руб. и 85 коп. за ведро, то есть вмененный налог в цене ведра водки составлял 2 руб. 15 коп.). При продаже контрактных объемов вина вся наценка шла в пользу государства, и только за «сверхплановые» объемы реализации и/или при продаже «облагороженного» вина (настоек и качественных водок), разрешенная цена которого доходила до 6 руб. за ведро, а также пива и крепких медовых напитков, шинкарь мог получать доход в свою пользу. Из этого дохода покрывались коммерческие издержки и прочие налоги, а прибыль возникала как остаточный доход [Гавлин, 2003]. Если откупной контракт выполнить не удавалось, возникала финансовая ответственность откупщика (а также его наследников и поручителей) перед казной. Условия контракта широкой публике известны не были, поэтому «повышенные» цены вызывали в народе возмущение как несправедливые.

⁵ Кабаки «на вере» находились под управлением «целовальников» – они клялись и целовали крест, обзаясь вести дело честно и верно. От откупщиков никаких клятв не требовали.

акцизов. Налогообложение начали осуществлять на заводах, т.е. в местах производства продукции. Это обеспечивало высокую собираемость налога и избавляло от многих издержек, хотя коррупция от этого и не уменьшилась.

В XIX в. Российское государство формировало благодаря откупной системе до 46% своей казны. Для сравнения: в Англии доля откупных платежей в бюджетных поступлениях составляла около 25%, во Франции – 10%, в Пруссии – 5% [Гавлин, 2003]. Разница объясняется не тем, что в России пили больше, а в целом сравнительно мягкой налоговой политикой российских властей, пытавшихся стимулировать таким образом развитие частного предпринимательства. Вопрос о том, сколько потенциально успешных предпринимателей будет потеряно из-за пьянства, почему-то не возникал.

Откупной бизнес никогда не считался на Руси почетным. Возможно, поэтому многие откупщики, обогатившись, полностью или частично уходили из него. Еще раз упомянем Д.Е. Бенардаки. Накопив состояние на винных откупах, он приобрел несколько чугунолитейных и железоделательных заводов, построил Алафузовскую фабрику, основал золотопромышленную компанию, стал крупным судовладельцем и меценатом, а в 1860 г. вложил капитал в акции Нижегородской машинной фабрики («Красное Сормово»), где организовал серьезные технические инновации. Именно здесь в 1870 г. была запущена первая в России мартеновская печь, что стало технологическим прорывом в национальной металлургии.

Накопленные наиболее предприимчивыми откупщиками капиталы были весьма значительны. Состояние Д.Е. Бенардаки достигло 20 млн руб. Старообрядец В.А. Кокорев (прозванный в народе «его сивушество») заработал на откупах 6–7 млн руб., выходец из «черты оседлости» (им дозволялось торговать за пределами «черты» после 1848 г.) Е.Г. Гинцбург – около 8 млн руб. Откупной бизнес был одним из главных способов первоначального накопления в дореволюционной России. Благодаря этим накоплениям удалось провести строительство транспортной инфраструктуры, без которой промышленный подъем страны во второй половине XIX в. был бы невозможен.

Как и акцизные откупщики Древнего Рима, винные предприниматели России участвовали в социальных программах

своего времени. Они строили при своих фабриках общежития для молодых рабочих, организовывали столовые и прачечные, финансировали ремесленные училища. Благотворительность распространялась и на сферы культуры и здравоохранения.

Железнодорожные концессии

Строительство железных дорог в России было настолько дорогостоящим предприятием, что капитала одного, пусть даже самого богатого инвестора, было для этого недостаточно. Поэтому изначально под реализацию железнодорожных проектов создавались акционерные общества, которые затем заключали с государством концессионные соглашения и начинали привлекать внешнее финансирование. Собственно, строительство как раз и осуществлялось за счет привлеченного капитала, доля которого в капитале компании обычно составляла до 90% (10% – акционерный капитал учредителей). Первой концессионной компанией стало АО «Царскосельская железная дорога» (учредители – австрийский инженер Ф. Герстнер и российские частные лица), профинансировавшая строительство первой «чугунки» Санкт-Петербург-Царское Село, а самой крупной – созданное в 1857 г. под правительственные гарантии Главное общество Российских железных дорог (ГОРЖД) с уставным капиталом 250 млн руб. В ее состав вошла группа российских и французских предпринимателей и банк *Credit Mobilier*. Всего же во время бума железнодорожного строительства (в 1866–1880 гг.) в империи было выдано 53 концессии на строительство 23 тыс. км дорог.

Как участвовала в управлении проектными рисками государственная казна? Она гарантировала частным партнерам пятипроцентную прибыль ежегодно с момента начала эксплуатации дороги. С учетом низкой инфляции и незначительного коммерческого риска такие условия, да еще и с предоставлением длительных сроков концессий (около 3–4 десятилетий), были весьма и весьма привлекательными.

Самой серьезной проблемой (иногда – непреодолимой) для участников концессий было размещение акций и/или облигаций. В большинстве случаев необходимую сумму удавалось собрать, только выйдя на европейские рынки. Но с того времени, как российское государство начало гарантировать участникам концессий приобретение их собственных облигаций по твердому курсу

на уровне 70–75% от номинала, дело оживилось, финансирование усовершенствовалось.

Выкупленные у концессионеров частные облигации государство использовало в качестве обеспечения для собственных выпусков так называемых «консолидированных займов» (аналог современных концессионных облигаций), ликвидность которых была очень высока, поскольку царский Минфин считался первоклассным заемщиком.

Темпы железнодорожного строительства сильно варьировали по годам (рис. 1). В 1870-х годах из-за неэффективности (а порой – недобросовестности) большинства подрядчиков, начался спад строительной активности, к 1879 г. ввод дорог «откатил» от предшествующего пика ввода (1850 верст) до скромных 216 верст. Но в 1880-х гг. началось сильное оживление, и к 1899 г. интенсивность ввода линий достигла 3500 верст в год.

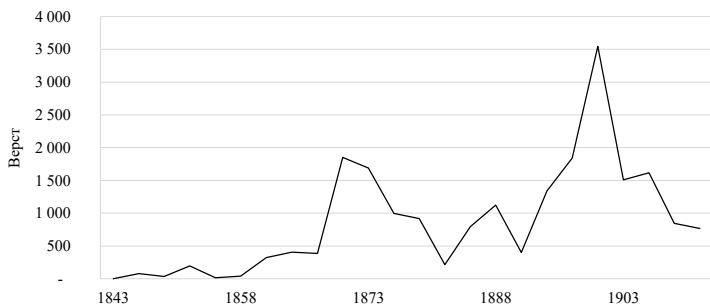


Рис. 1. Россия: среднегодовой ввод дорог в эксплуатацию в 1843-1903 гг., верст [Тери, 2008]

Что же произошло в 1880-х гг.? Царское правительство осознало, что к началу этого десятилетия 93% российской железнодорожной сети оказались в частном владении, и приняло решение усилить свой контроль над железнодорожным сообщением (особую ценность имели трансконтинентальные магистрали как стратегически значимые). В течение десяти лет, благодаря казенной постройке новых и выкупу ранее построенных частных железных дорог, доля государства увеличилась вчетверо и достигла 29%. В течение этого же периода определился круг доверенных компаний-концессионеров, с которыми государство

продолжило работать над новыми проектами. Важно отметить, что участие частных партнеров оставалось стабильно высоким⁶.

Как показала история, досрочный выкуп объекта концессии является сильным фактором риска с высоким коррупционным потенциалом. Вот что произошло, например, с известным железнодорожным концессионером Саввой Мамонтовым [Семенюк, 2016].

Прославился С. Мамонтов после строительства в 1882 г. Донецкой железной дороги, которая связала шахты Донбасса с Мариупольским портом. В 1890 г. ее по справедливой цене выкупило государство, а Мамонтов в качестве ответной услуги и по настоянию министра финансов С. Ю. Витте взял в аренду у государства Невский судостроительный и механический завод в Петербурге.

В 1894 г. у С. Мамонтова родилась идея прокладки железной дороги до Архангельского порта, обеспечивающей доступ к северным территориям России. Витте помог ему получить эту концессию, но «в нагрузку» предпринимателю пришлось взять убыточный Николаевский металлургический завод в Иркутской губернии.

Поскольку с оборотным капиталом дела обстояли неважно, Мамонтов принимает решение провести «маневр деньгами». На Николаевский завод деньги поступили со счета концессии (общества Московско-Ярославско-Архангельской железной дороги) – в качестве предоплаты будущих заказов, а сама дорога взяла их из банковской ссуды, полученной под залог контрольного пакета своих акций. Однако слухи о незаконной сделке распространились на бирже, цены на акции Московско-Ярославско-Архангельской железной дороги упали. Банк потребовал пополнения залога, и Мамонтов не смог это требование выполнить. Разразился скандал. Правление банка решило в одностороннем порядке расторгнуть все сделки с клиентом и потребовало возвращения ссуды. И в этот момент правительство неожиданно отзывает концессию на строительство Архангельской дороги. Стоимость ее акций упала почти до нуля, и их скупили родственники жены всесильного министра финансов.

⁶ В этой связи нужно учитывать еще и роль личности в истории. В 1881 г. в результате террористического акта погибает Александр II, и его преемник Александр III назначает на ключевые министерские посты новых людей. Смена стиля государственного «менеджмента» и политическая стабильность способствуют экономическому подъему, и в том числе – взлету железнодорожного строительства.

Современный гибридный ГЧП

Соединение моделей концессии и откупа с фиксированным тарифом можно обнаружить в российской системе взимания платы с грузовиков массой 12 т и выше. Она получила наименование «Платон» (от «плата» и «тонна»). В течение 13 лет, начиная с ноября 2015 г. до окончания срока концессии в 2027 г., оператор системы, компания «РТ-Инвест Транспортные системы» (РТИТС) будет собирать с владельцев тяжелых грузовиков в пользу госбюджета плату по установленному тарифу – почти 4 руб./км пробега.

По условиям концессионного соглашения государство будет ежегодно выплачивать частному партнеру до 10,6 млрд руб. – в качестве компенсации за подключение бортовых систем грузовиков к спутниковой системе навигации, обеспечения контроля над передвижением грузовиком и начисления платы. Эти инвестиции (общая сумма – 29 млрд руб., из которых 27 – кредит ПАО «Газпромбанк», и 2 млрд – средства учредителей) и следует трактовать как внесенную частным партнером плату за доступ к сбору платежей⁷.

Любопытно, что «Платон» имеет и некоторые признаки «кормления». Дело в том, что концессионный договор был заключен без прохождения конкурса. Мотивировка такого решения состояла в том, что «геополитическая обстановка изменилась» и возникла «угроза национальной безопасности», поэтому заявки иностранных претендентов (из Франции, Италии, Германии, Словакии и др.) были отклонены.

Какие уроки можно извлечь из истории ГЧП?

Инвестиционная деятельность в рамках ГЧП имеет сравнительно небольшие масштабы (рис. 2). Средняя доля совокупных валовых инвестиций, приходящаяся на проекты ГЧП в Европейском союзе, если и превышала в отдельные годы 1%, то ненамного. Доля этих инвестиций в составе государственных вложений, естественно, выше, но и она не производит сильного впечатления – с 2000 г. колеблется вокруг среднего уровня 5,2%.

⁷ Платон (система взимания платы). URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Платон_\(система_взимания_платы\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Платон_(система_взимания_платы)) (дата обращения: 04.11.2018).

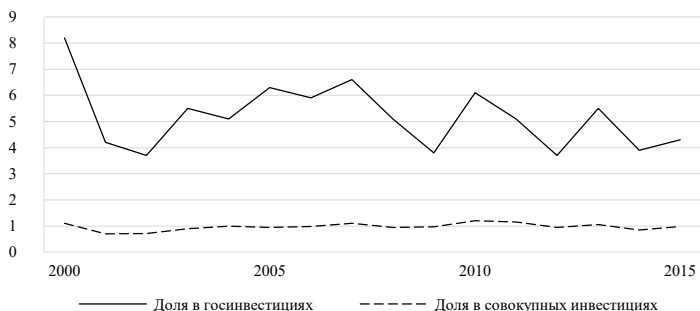


Рис. 2. Относительный масштаб инвестиций в проекты ГЧП в ЕС в 2000-2012 гг., % [Tomasi, 2016]

Однако экономическое значение ГЧП намного более существенно, чем его статистический образ. Без такого партнерства в целом ряде стран не возникла бы система транспортных магистралей, информационно-коммуникационная отрасль не достигла бы современного размаха и т.д. Как было показано, ГЧП работало на протяжении экономической истории практически во всех регионах мира.

Какие выводы можно сделать на основе проведенного обзора?

1. Россия не уступает другим странам по богатству своего исторического опыта работы с разными формами ГЧП.
2. Российский опыт говорит, что сложные формы взаимодействия власти и частного бизнеса могут предшествовать простым.
3. Развитие ГЧП имеет прерывистый характер. ГЧП появляется, когда возникает соответствующая «экологическая» ниша, и сходит на нет, когда вырабатываются стандартные, более или менее чистые формы инвестиционного предпринимательства – государственные или частные, специализированные или универсальные. В отдельных случаях ГЧП остается значимым феноменом, но меняет формы.
4. В периоды экономических стрессов ГЧП не приживается, и вся инвестиционная нагрузка полностью ложится на государство.
5. В разных странах масштабы ГЧП не одинаковы. Почему в одних (Великобритания) они велики, а в других (США) сравнительно малы? – вопрос специального изучения.

6. На границах соприкосновения государства и частного бизнеса почти всегда более или менее интенсивно возникает коррупция. В целях борьбы с ней законодательство устанавливает множество антикоррупционных процедур. Например, – порядка проведения конкурсов и торгов, способов разрешения споров, защиты сторон. Тем не менее коррупция продолжает существовать, адаптируясь, словно мутирующий вирус, ко всем «лечебным и профилактическим средствам». Теории контракта и организаций утверждают, что это явление неизбежно из-за принципиальной неполноты контрактных отношений между сторонами ГЧП. Вопрос состоит в выработке механизмов минимизации данного типа транзакционных издержек.

Литература

Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А. Государственно-частное партнерство: Теория и практика. М.: ВШЭ, 2010.

Веселовский С.Б. Феодалное землевладение в Северо-Восточной Руси. Т. 1 Частное землевладение митрополичьего дома. М. Издательство Академии наук СССР, 1926. URL: <https://lawbook.online/gosudarstva-prava/kormleniya-romestya-40075.html> (дата обращения: 31.10.2018).

Гавлин М.Л. Вопрос о винных откупах в истории законодательства Российской империи. XVIII – XIX вв. // Экономическая история. Ежегодник. 2002. М.: Российская политическая энциклопедия, 2003. С. 92–110.

Катасонов В.Ю. Капитализм. История и идеология «денежной цивилизации» / Научный редактор О.А. Платонов. М.: Институт русской цивилизации, 2013. 1072 с.

Наседкин Е.Н., Разгон В.Н. Откупа // Электронная энциклопедия «Всемирная история» (URL: <https://w.histrf.ru/articles/article/show/otkupa> (дата обращения: 27.10.2018).

Семенюк М. Остановка по требованию. Кто разрушил бизнес железнодорожного магната Саввы Мамонтова // Российская газета. 2016. 25 авг.

Тери Э. Экономическое преобразование России. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008. 183 с.

Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways. World Bank Group, 2009.

Tomasi M. «EU PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS in Member States» / 10th meeting of public finance economists. Brussels, 02/03/2016 (URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2016/20160302-pfn/documents/03_tomasi_presentation_on_en.pdf (дата обращения: 01.11.2018).

Статья поступила 11.01.2019.

Summary

Teslia P.N. Novosibirsk State Technical University, Novosibirsk National Research State University – Siberian Center for the Study of Problems and Prospects of Public-Private Partnership, Novosibirsk

Public-Private Partnership in the Light of Historical Retrospective

The article discusses historical forms of PPP, demonstrates that PPP was present throughout the history of the state as such. It is shown at the example of Russia that the advanced forms of PPP (fief, an analogue of concession) may appear earlier than simple ones (farming). It is shown that PPP can generate and systematically generates corruption. Although PPP was present almost everywhere, it took root and developed in different countries in different ways. The development of PPP is intermittent and uneven. PPP contributed to formation of important sustainable forms of economic and legal relationships. The scale of PPPs, measured in terms of their share in gross investment, is relatively small, but significant. Thanks to PPP, the state retains control over important assets, primarily real estate, and receives investments and effective management services from private business.

Public-private partnership; fief; farming; concession; infrastructure; corruption; risks

References

Varnavskiy V.G., Klimenko A.V., Korolev V.A. (2010). Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo Teoriya i praktika. Moscow, VSHE Publ. (In Russ.).

Veselovskiy S.B. (1926). Feodalnoe zemlevladienie v Severo-Vostochnoj Rusi T.I. Chastnoe zemlevladienie mitropolicheskogo doma. Moscow, Izdatelstvo Akademii nauk SSSR. Available at: <https://lawbook.online/gosudarstva-prava/kormleniya-pomestya-40075.html> (accessed: 31.10.2018). (In Russ.).

Gavlin M.L. (2003). Vopros o vinnyh otkupah v istorii zakonodatelstva Rossijskoj imperii XVIII XIX vv Ekonomicheskaya istoriya Ezhegodnik, 2002. Moscow. Rossijskaya politicheskaya ehnciklopediya. Pp. 92–110. (In Russ.).

Katasonov V. Yu. (2013). Kapitalizm, Istoriya i ideologiya denezhnoj civilizacii. Nauchnyj redaktor O.A. Platonov Moscow. Institut russoj civilizacii. 1072 p. (In Russ.).

Nasedkin E.N., Razgon V.N. Otkupa Ehlektronnaya ehnciklopediya Vsemirnaya istoriya Available at: <https://w.histrf.ru/articles/article/show/otkupa> (accessed: 27.10.2018).

Semenyuk M. (2016). Ostanovka po trebovaniyu Kto razrushil biznes zheleznodorozhnogo magnata Savvy Mamontova. Rossijskaya gazeta. 25aug. (In Russ.).

Teri E. (2008). Ekonomicheskoe preobrazovanie Rossii. Moscow. Rossijskaya politicheskaya ehnciklopediya, ROSSPEHN. 183 p. (In Russ.).

Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways World Bank Group 2009.

Tomasi M. EU PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS in Member States 10th meeting of public finance economists Brussels 02.03.2016. Available at: http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2016/20160302-pfn_documents/03_tomasi_presentation_on_en.pdf (accessed: 01.11.2018).